

As quatro linhas da legislação

Marcelo Navarro **RIBEIRO DANTAS**

Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade de São Paulo

Professor Titular da Universidade de Brasília

Professor Emérito da Universidade Nove de Julho de São Paulo

Ministro do Superior Tribunal de Justiça

1. Da Constituição às leis: a metáfora deslocada

A imagem das “quatro linhas” foi cunhada, no debate constitucional brasileiro contemporâneo, para delimitar o campo dentro do qual a disputa política é legítima. Transposta da Constituição para a legislação infraconstitucional, a metáfora ganha outra função, sem perder a substância. Se a Carta de 1988 traça o perímetro do jogo democrático, as leis preenchem esse perímetro com o desenho cotidiano das relações jurídicas: dizem quem pode o quê em relação a quem, quando, como e com quais consequências. A Constituição é o gramado; a legislação é a marcação do campo em setores funcionais, cada qual com regras próprias, mas todos submetidos ao mesmo regime fundamental.

Há, porém, uma diferença decisiva entre a metáfora constitucional e a metáfora legislativa. As linhas da Constituição protegem a democracia contra rupturas; as linhas da legislação organizam a vida em comum, distribuindo competências, deveres, faculdades e proibições segundo a natureza dos interesses em jogo. O legislador, ao escolher como tratar cada relação, está fazendo opções axiológicas – está dizendo o que é central e o que é periférico, o que é livre e o que é regulado, o que merece sanção civil e o que merece sanção penal, o que pode ser resolvido espontaneamente e o que exige a intervenção pública. A divisão do ordenamento em ramos não é, portanto, mera comodidade didática: traduz uma compreensão do mundo social e da função do Direito nele.¹

A grande dicotomia do pensamento jurídico ocidental – Direito Público e Direito Privado – é a moldura conceitual herdada de Roma e refinada pela modernidade. Norberto Bobbio descreveu-a como dicotomia “total e principal”: total, porque não há ente jurídico que escape a uma das duas esferas; principal, porque tende a absorver e organizar as demais dicotomias.² Mas essa moldura, posta sobre a Constituição de 1988, sofre uma torção significativa: os direitos

¹ A divisão do ordenamento em ramos é, ao mesmo tempo, fenômeno descritivo (espelha diferenças reais entre tipos de relação) e prescritivo (orienta o legislador, o intérprete e o aplicador a seguir lógicas distintas conforme a matéria). Sobre o tema, ver REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, esp. cap. XX.

² BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, cap. 1 (“A grande dicotomia: público/privado”). Para Bobbio, uma grande dicotomia exige duas esferas conjuntamente exaustivas e reciprocamente exclusivas, e que a divisão seja total e principal, de modo a absorver outras dicotomias secundárias.

fundamentais irradiam-se para as relações privadas, e os interesses privados condicionam crescentemente a atuação estatal. A constitucionalização do Direito Civil, de um lado, e a publicização de matérias antes domésticas, de outro, redesenham o mapa sem apagar a dicotomia.³

Quatro são as linhas estruturantes da legislação brasileira contemporânea, considerada a partir do tipo de relação jurídica regulada: as leis cíveis (ou de Direito Privado), que disciplinam as relações entre particulares; as leis administrativas e cognatas (poderíamos chama-las de Direito Público, mas aí estaríamos incluindo o Direito Penal e o Direito Processual que, aqui, vão merecer tratamento à parte, como se verá) – previdenciárias, tributárias, ambientais regulatórias, etc. –, que organizam as relações entre a pessoa e o Estado; as leis penais, que tutelam, por meio da sanção mais grave de que o ordenamento dispõe, os bens jurídicos mais relevantes da convivência social; e as leis processuais, que regulam o modo como as três primeiras se aplicam quando o cumprimento espontâneo falha ou quando a natureza da relação exige procedimento formal e contraditório como garantia do próprio Direito.

2. As leis cíveis: a gramática da igualdade entre privados

A primeira linha é a das leis cíveis, ou de Direito Privado em sentido amplo: o conjunto de normas que regulam as relações entre pessoas naturais e jurídicas privadas. Compreende não apenas o Código Civil – que disciplina família, sucessões, contratos, propriedade, obrigações, responsabilidade civil e direitos da personalidade –, mas também o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Criança e do Adolescente nas relações horizontais, o Estatuto do Idoso, a legislação societária, a legislação locatícia, o direito do trabalho na dimensão das relações entre empregado e empregador, o direito empresarial e os chamados microssistemas legislativos especializados.⁴

A nota característica desse ramo é a coordenação. As leis cíveis pressupõem, em regra, sujeitos juridicamente iguais, livres para contratar, dispor de seu patrimônio, constituir família, exercer atividade econômica, fundar associações e fazer escolhas existenciais relevantes. A autonomia privada é o princípio operativo dessa esfera, e a função do legislador é, ao mesmo tempo, garantir o espaço dessa autonomia e corrigir os desequilíbrios estruturais que a tornariam ficção: daí a tutela do consumidor, do trabalhador, do aderente, do hipossuficiente em geral. A igualdade formal – pressuposto romano da dicotomia público-privado – convive, no direito brasileiro contemporâneo, com a igualdade material, exigida pela Constituição.⁵

³ A bibliografia sobre a tensão entre constitucionalização do Direito Civil e publicização das relações privadas é vastíssima. Para uma síntese atualizada, BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024; SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

⁴ A fragmentação do Direito Civil em microssistemas é tema explorado por Natalino Irti em *L'età della decodificazione* (Milano: Giuffrè, 1979) e, no Brasil, por TEPEDINO, Gustavo. “Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil”. In: *Temas de Direito Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

⁵ A passagem da igualdade formal à igualdade material é uma das marcas constitucionais do direito privado contemporâneo. Cf. MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana:*

Foi precisamente essa exigência constitucional que produziu a transformação mais relevante do direito civil brasileiro nas últimas décadas. A doutrina denomina-a constitucionalização do direito civil: o deslocamento do centro axiológico do ordenamento juscivilístico do Código para a Constituição, com o conseqüente redirecionamento das categorias clássicas – autonomia da vontade, propriedade, família, contrato – à promoção da dignidade da pessoa humana, da solidariedade social e da função social dos institutos. Gustavo Tepedino, um dos principais articuladores dessa inflexão no Brasil, em diálogo com Pietro Perlingieri, formulou a tese de que o intérprete civilista deve operar a partir da Constituição como centro do sistema, não do Código como universo autônomo.⁶ O Código Civil de 2002, ao positivizar expressamente a função social do contrato (art. 421) e da propriedade (art. 1.228, § 1º), incorporou essa mudança normativa.⁷

A consequência prática é considerável. As leis cíveis deixaram de ser concebidas como reduto neutro da liberdade individual contra o Estado para tornarem-se também espaço de realização de valores constitucionais. Não há, no Direito Brasileiro contemporâneo, contrato impermeável aos direitos fundamentais, propriedade indiferente à função social, família refratária à igualdade entre seus membros, atividade econômica desvinculada da defesa do consumidor ou do meio ambiente. A liberdade civil continua sendo a regra, e a interferência estatal continua exigindo justificação – mas o desenho dessa liberdade já não é o da codificação oitocentista. As leis cíveis regulam o que os entes privados fazem entre si, mas o fazem dentro da Constituição.

3. As leis administrativas e cognatas: a gramática da relação com o Estado

A segunda linha é a das leis que organizam as relações entre as pessoas – naturais ou jurídicas – e o Estado. Praticamente todo o chamado Direito Público material (exceto as normas criminais e as processuais). Reúnem-se, sob esse rótulo amplo, o Direito Administrativo propriamente dito (organização da Administração Pública, atos administrativos, contratos administrativos, servidores, bens públicos, serviços públicos, poder de polícia, responsabilidade civil do Estado, processo administrativo), o Direito Tributário (instituição, arrecadação e fiscalização de tributos), o Direito Previdenciário (benefícios e custeio da seguridade social), o Direito Ambiental em sua vertente regulatória, o Direito Urbanístico, o Direito Econômico regulatório, o Direito Financeiro e o Direito Sancionador estatal extrapenal – inclusive a responsabilização por improbidade administrativa, entre outros ramos, como até o próprio Direito do

uma leitura civil-constitucional dos danos morais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

⁶ TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. A inspiração italiana remonta a PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Trad. Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

⁷ Código Civil, art. 421: “A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato”. Código Civil, art. 1.228, § 1º: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

Trabalho, que, como alguns dos citados e outros de que não precisei falar, acham-se meio que numa faixa de transição entre a primeira e a segunda linhas.

O traço distintivo dessa esfera é a verticalidade. Diferentemente das relações cíveis, em que as partes se posicionam em plano horizontal de coordenação, as relações jurídico-administrativas são marcadas, em regra, pela posição assimétrica do Estado, dotado de prerrogativas para perseguir o interesse público — embora também submetido a deveres específicos justamente em razão dessa posição. Celso Antônio Bandeira de Mello sintetizou esse regime em dois princípios que chamou de “pedras de toque” do Direito Administrativo: a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade, pela Administração, dos interesses públicos.⁸ O primeiro autoriza prerrogativas; o segundo impõe sujeições. Não há um sem o outro, e é justamente o equilíbrio entre ambos que distingue Administração de mero poder.

Vale registrar, contudo, que a tese da supremacia do interesse público sobre o privado, formulada como princípio implícito, vem sendo criticada por parte expressiva da doutrina contemporânea, que a considera incompatível com a centralidade dos direitos fundamentais no sistema constitucional. Humberto Ávila e Daniel Sarmento, entre outros, sustentam que não há, em rigor, prevalência abstrata e *a priori* do interesse público sobre o privado; o que há é a necessidade de ponderação concreta, à luz da proporcionalidade, entre interesses de igual estatura constitucional.⁹ A controvérsia é doutrinariamente fecunda e tem repercussões práticas relevantes na revisão de poderes administrativos antes considerados intocáveis.

Em qualquer dessas leituras, contudo, o princípio cardeal do regime é a legalidade administrativa, com perfil específico. Enquanto ao particular é dado fazer tudo o que a lei não proíbe (art. 5º, II, da Constituição), à Administração é dado fazer apenas aquilo que a lei autoriza (art. 37, *caput*). Essa inversão — legalidade negativa para o cidadão, legalidade positiva para o Estado — é a marca registrada do direito público. No campo tributário, a exigência se intensifica: por força do art. 150, I, da Constituição, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça. A legalidade tributária, qualificada pela tipicidade fechada, é uma das mais antigas conquistas do constitucionalismo liberal e segue sendo a principal defesa do contribuinte contra o arbítrio fiscal.¹⁰ No campo previdenciário, a legalidade convive com a contributividade, a solidariedade intergeracional e o equilíbrio atuarial-financeiro do sistema (art. 201 da

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, esp. cap. I (“O regime jurídico-administrativo”).

⁹ ÁVILA, Humberto. “Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 11, 2007; SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. Para uma defesa atualizada do princípio em sua formulação clássica, MELLO, op. cit.

¹⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 31. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024; ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. Sobre a flexibilização jurisprudencial da tipicidade fechada, ver STF, RE 1.043.313 e RE 838.284.

Constituição). Em todos esses subsistemas, o ponto comum é que o Estado age sob autorização legal e sujeito a controle.

A linha administrativa do ordenamento, portanto, faz duas coisas simultaneamente: confere ao Estado os instrumentos para realizar o interesse público e impõe-lhe os limites que impedem que esse interesse se transforme em pretexto. Sem essas leis, não há serviço público, tributação legítima, previdência ou polícia administrativa; mas, igualmente, sem o regime de limites que as acompanha, haveria Estado sem Direito.

4. As leis penais: a *ultima ratio* da intervenção estatal

A terceira linha é a das leis penais. Aqui, o Estado não está apenas a regular uma relação ou a organizar um serviço; está a punir, com a sanção mais grave de que dispõe — restritiva de liberdade, ou ao menos limitativa de direitos —, condutas que atentam contra os bens jurídicos considerados essenciais à convivência social. Por isso o Direito Penal é, antes de tudo, direito de exceção, no sentido técnico: exceção à regra geral de que os conflitos sociais se resolvem por meios civis, administrativos ou políticos. Toda criminalização é, em alguma medida, um reconhecimento de fracasso dos demais ramos do ordenamento, e por essa razão deve ser parcimoniosa, justificada e proporcional.

A doutrina contemporânea articula esse caráter excepcional por meio do princípio da intervenção mínima, que se desdobra em dois subprincípios: a subsidiariedade e a fragmentariedade. Pela subsidiariedade, o Direito Penal só deve intervir quando os demais meios de controle social — jurídicos ou extrajurídicos — se revelem insuficientes para a proteção do bem jurídico. Pela fragmentariedade, o Direito Penal não tutela todos os bens jurídicos existentes, mas apenas aqueles mais relevantes, e, mesmo em relação a estes, apenas contra as formas mais graves de ataque. Claus Roxin sintetizou a posição na fórmula clássica de que a pena é a *ultima ratio* da política social, e que o Direito Penal cumpre função subsidiária de proteção de bens jurídicos.¹¹

Esse caráter subsidiário tem fundamento constitucional. A Constituição de 1988 estabeleceu, no art. 5º, XXXIX, que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal” — fórmula que conjuga a legalidade penal estrita à reserva de lei formal. Estabeleceu também, no mesmo art. 5º, vasto catálogo de garantias penais e processuais penais que confinam o poder punitivo: presunção de inocência (LVII), vedação de penas cruéis (XLVII), individualização da pena (XLVI), inadmissibilidade de provas ilícitas (LVI), entre tantas outras. A Constituição não apenas autoriza o Direito Penal: domestica-o.

Daí a tensão estrutural do nosso tempo. De um lado, a doutrina mais consistente — apoiada em Roxin, Zaffaroni, Bitencourt, Paulo Queiroz, Juarez

¹¹ ROXIN, Claus. *Derecho Penal: parte general*. Tomo I. Trad. Diego-Manuel Luzón Peña e outros. Madrid: Civitas, 1997, § 2; na doutrina brasileira, BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral*. 30. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024; QUEIROZ, Paulo. *Direito Penal: parte geral*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2023; SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito Penal: parte geral*. 9. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

Cirino dos Santos – defende um Direito Penal mínimo, voltado à proteção subsidiária de bens jurídicos fundamentais e cioso das garantias do acusado. De outro, observa-se, no Brasil e no mundo, fenômeno que a literatura denomina expansão do Direito Penal ou inflação legislativa penal: a criminalização crescente de condutas que poderiam ser tratadas por sanções administrativas, civis ou regulatórias, frequentemente sob pressão da opinião pública ou em resposta a episódios de comoção social.¹² Esse Direito Penal de emergência – o “Direito Penal simbólico” – tende a multiplicar tipos sem efetividade real, banalizar a sanção mais grave do ordenamento e desestabilizar a coerência do sistema. A linha penal corretamente traçada não é a mais larga, deve ser, aliás, a mais estreita; porém precisa ser a mais nítida: deve incluir o que pertence à esfera do intolerável e excluir tudo o mais.

A função do Direito Penal, em síntese, não é solucionar conflitos sociais – para isso existem os demais ramos –, mas estabelecer o piso mínimo civilizatório, abaixo do qual a convivência se torna impossível. Por isso a tarefa do legislador penal exige sobriedade: criminalizar é dizer que, naquele ponto, a sociedade não tem outra resposta a oferecer senão a coerção mais grave. Essa declaração não pode ser feita levemente.

5. As leis processuais: a gramática da aplicação garantida

A quarta linha é a das leis processuais – civis, penais, administrativas e legislativas –, que regulam o modo como as três anteriores se aplicam sempre que o cumprimento espontâneo se torna impossível ou quando a natureza da relação em jogo exige procedimento formal e contraditório como garantia do próprio Direito. Se as leis cíveis, administrativas e penais dizem *o que vale*, as leis processuais dizem como se chega, de modo legítimo, a esse dito *valor*.

Há uma intuição equivocada, ainda hoje difundida, de que o processo seria mera técnica acessória, de interesse exclusivo dos operadores do Direito. A doutrina processual contemporânea desfez essa intuição. Cândido Rangel Dinamarco, na obra que se tornou referência da chamada escola instrumentalista paulista, demonstrou que o processo possui escopos próprios – jurídico, social e político – e que sua função vai além da simples aplicação de regras. O escopo jurídico é a atuação concreta do direito material; o escopo social é a pacificação dos conflitos com justiça; o escopo político é a afirmação do poder estatal legítimo e a participação dos jurisdicionados na produção da decisão que os atinge.¹³ O processo não é apenas o Direito Material em movimento: é instrumento, mas instrumento dotado de finalidade própria.

¹² SILVA-SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Trad. Luiz Otavio de Oliveira Rocha. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013; HASSEMER, Winfried. *Direito Penal libertário*. Trad. Regina Greve. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

¹³ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. Sobre os escopos do processo no contexto do constitucionalismo democrático, MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil*. v. 1. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

A Constituição de 1988 elevou o processo à condição de garantia fundamental. O art. 5º, LIV, assegura o devido processo legal: “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. O art. 5º, LV, estende o contraditório e a ampla defesa “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, com os meios e recursos a ela inerentes”. O art. 5º, LVI, fulmina, com inadmissibilidade absoluta, as provas obtidas por meios ilícitos. O art. 5º, LXXIV, garante assistência jurídica integral e gratuita aos hipossuficientes. O art. 93, IX, exige fundamentação de todas as decisões judiciais. Esses dispositivos não são adornos: traçam o perímetro dentro do qual o Estado pode interferir validamente na vida das pessoas.

A processualidade, hoje, é exigência transversal de todo o ordenamento. Há processo civil – regulado pelo Código de Processo Civil de 2015, que sucedeu o estatuto de 1973 e incorporou expressamente, em seus primeiros artigos, as normas fundamentais da Constituição, além de muitas leis processuais civis extravagantes, isto é, que vagam fora do código. Há processo penal – disciplinado por um Código de 1941 (feito, portanto, sob a Constituição estadonovista de 1937!) que, embora há décadas reclame substituição, e contenha certas partes carcomidas pelo tempo e esquecidas pelo legislador, tem sido reinterpretado à luz da Constituição, além de vasta legislação penal extracodificada. Há processo administrativo – regulado, no plano federal, pela Lei n. 9.784/1999, e por legislações específicas (Lei n. 8.112/1990 para servidores federais, Decreto n. 70.235/1972 para o processo administrativo fiscal federal, entre outras), e também por leis estaduais e municipais próprias. Há, ainda, processo legislativo, disciplinado pela Constituição (arts. 59 a 69) e pelos regimentos internos das casas legislativas, regulando a produção das leis – o processo de fazer as leis sendo, ele próprio, uma das mais relevantes manifestações da processualidade democrática.

O traço comum a todas essas modalidades é a estrutura dialética: alguém alega, outro responde, ambos produzem provas, um terceiro decide motivadamente, com possibilidade de revisão. Essa estrutura não é uma cerimônia. É a forma jurídica por meio da qual o resultado se torna aceitável mesmo para quem perde – e, por isso, é a forma da legitimidade. Onde não há contraditório, há imposição; onde não há fundamentação, há arbítrio; onde não há revisão, há concentração; onde não há ampla defesa, há indefensão. As leis processuais não atrasam o Direito Material com *formalismos*, burocracia e tecnicidades, como pensam alguns – e outros usam disso em seu interesse e proveito próprios, infelizmente –: elas garantem que aquilo que se aplica seja, de fato, Direito.

Há, por fim, um ponto que merece destaque. Algumas matérias se prestam a cumprimento espontâneo: contratos são honrados, tributos são pagos, deveres administrativos são cumpridos. Outras, pela própria natureza dos bens em jogo, exigem necessariamente intervenção formal: ninguém pode aplicar a si mesmo uma pena criminal; ninguém pode declarar-se, unilateralmente, vencedor de uma demanda contra terceiro; o Estado não pode, em regra, impor sanção administrativa relevante sem dar ao administrado a oportunidade de manifestar-se. Nesses casos, o processo não é alternativa: é condição de possibilidade do

próprio Direito. A linha processual, portanto, é tanto técnica quanto substantiva – e, no Estado Democrático de Direito, talvez seja a mais substantiva de todas, porque é a que garante, no caso concreto, a efetividade das outras três.

6. Coerência sistêmica das quatro linhas

As quatro linhas – cível, administrativa, penal e processual – não são compartimentos estanques. Comunicam-se permanentemente, e seu equilíbrio recíproco define a qualidade do ordenamento. A mesma conduta – digamos, a apropriação indevida de um bem alheio – pode acionar consequências cíveis (dever de indenizar), administrativas (sanção funcional, se houver agente público envolvido), penais (tipificação de furto, apropriação indébita ou peculato) e processuais (procedimentos próprios em cada esfera). A unidade do ordenamento não está na uniformidade das respostas, mas na coerência interna entre elas: cada linha responde segundo a sua lógica própria, mas todas respondem dentro do mesmo regime constitucional.

Por isso mesmo, muitos ramos do Direito são difíceis de enquadrar em apenas uma das linhas. Já falamos de alguns que ficam entre a primeira e a segunda, talvez as mais fáceis de se misturar. Dissemos que a quarta linha – a processual – permeia todas as outras. Porém há situações ainda mais confusas. Tome-se como exemplo o Direito Eleitoral. Ele é tipicamente da segunda linha. Mas há um Direito Penal eleitoral (terceira). E, sem dúvida, existe processo eleitoral (quarta). A transversalidade mostra que essas linhas se entrelaçam e se entrecruzam para constituir o tecido jurídico mesmo, que se entranha naquele social, a que serve.

Há, ainda, uma hierarquia funcional entre as linhas, que decorre da própria natureza dos interesses regulados. As leis cíveis ocupam o espaço maior, porque a vida social é, na maior parte do tempo, vida entre privados livres. As leis administrativas e cognatas ocupam espaço crescente, à medida que o Estado contemporâneo amplia suas funções de regulação, prestação e proteção. As leis penais ocupam, ou deveriam ocupar, o espaço menor, reservado ao núcleo intolerável da conduta humana em sociedade. As leis processuais passam por todas as demais, porque garantem o trânsito entre o Direito enunciado e o Direito aplicado.

Essas quatro linhas, juntas, traçam o perímetro do que se pode chamar de legislação no Estado Democrático de Direito. Fora delas, há regulamentação infralegal, normas técnicas, costumes – fenômenos jurídicos relevantes, mas que não esgotam o conceito de lei em sentido estrito. Dentro delas, há a expressão concreta da promessa constitucional: que a vida social, em todas as suas dimensões, esteja submetida a regras conhecidas, aplicáveis e revisáveis, e que nenhum poder – privado, estatal, punitivo ou processual – atue à margem do Direito.

7. O STJ como guardião da lei federal: a arquitetura institucional das quatro linhas

No estudo que antecedeu a este, dedicado às quatro linhas da Constituição, destacou-se a centralidade do Supremo Tribunal Federal, ao qual o art. 102, *caput*, da Carta de 1988 confia a guarda da Constituição como missão precípua. Coerência metodológica exige, agora, que ao se tratar das quatro linhas da legislação se dê igual realce à Corte que a própria Constituição elegeu como guardião da lei federal: o Superior Tribunal de Justiça. Se ao STF cabe dizer o que é a Constituição, ao STJ cabe dizer o que é, em última instância, a lei federal infraconstitucional — e, portanto, o que são, em concreto, as quatro linhas que aqui se descreveram. Essa atribuição decorre, em essencial, do art. 105, III, da Constituição, que confere ao STJ a competência para julgar, em recurso especial, as causas decididas em única ou última instância pelos Tribunais Regionais Federais e pelos tribunais estaduais sempre que se alegue contrariedade a tratado ou lei federal, validação de ato local em face de norma federal ou divergência entre tribunais quanto à interpretação de lei federal.¹⁴

Há algo de notavelmente eloquente no modo como o STJ se organizou para cumprir essa missão. O Regimento Interno da Corte, em seu art. 8º, estabelece, com precisão que beira o programa científico, que “há no Tribunal três áreas de especialização estabelecidas em razão da matéria”; e o art. 9º, *caput*, complementa, com feição quase doutrinária, que “a competência das Seções e das respectivas Turmas é fixada em função da natureza da relação jurídica litigiosa”.¹⁵ Não é mera regra interna de distribuição de feitos: é uma escolha epistemológica. O Tribunal reconheceu, em seu próprio estatuto, que a lei federal não é um bloco indiferenciado, mas se organiza segundo a natureza das relações que regula — exatamente o critério que sustenta a divisão em quatro linhas aqui exposta. A coincidência não é fortuita; é institucional.

A correspondência entre a divisão regimental do Tribunal e as quatro linhas aqui descritas torna-se, então, evidente. À *Primeira Seção* — integrada pela Primeira e pela Segunda Turmas — foi atribuída a matéria que neste estudo se chamou de linha das normas pertinentes ao Estado, isto é, das relações entre as pessoas e o Poder Público: Direito Administrativo em sentido estrito, Tributário, Previdenciário, Ambiental regulatório, responsabilidade civil do Estado, servidores públicos, desapropriação e, na cláusula de fechamento do § 1º do art. 9º, “Direito Público em geral”. À *Segunda Seção* — com a Terceira e a Quarta

¹⁴ Constituição Federal, art. 105, III: compete ao Superior Tribunal de Justiça “julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida: a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência; b) julgar válido ato de governo local contestado em face de lei federal; c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal”. Sobre a vocação do STJ como corte de uniformização e de precedentes, e o impacto recente do filtro da relevância da questão federal introduzido pela EC 125/2022, ver MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil*. v. 2. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

¹⁵ Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, art. 8º, *caput* (com a redação dada pela Emenda Regimental n. 2/1992): “Há no Tribunal três áreas de especialização estabelecidas em razão da matéria”; art. 9º, *caput*: “A competência das Seções e das respectivas Turmas é fixada em função da natureza da relação jurídica litigiosa”. A fórmula é tão central que a jurisprudência do Tribunal a invoca rotineiramente como critério de definição de competência interna em conflitos negativos.

Turmas — coube a linha das relações privadas: domínio, posse e direitos reais, obrigações em geral de Direito Privado, responsabilidade civil entre particulares, direito de família e sucessões, comércio, mercado financeiro e, na fórmula correspondente do § 2º, “Direito Privado em geral”. À *Terceira Seção* — composta pela Quinta e pela Sexta Turmas — reservou-se a linha penal, com a redação vigente do § 3º do art. 9º (dada pela Emenda Regimental n. 14/2011, em vigor desde 1º de janeiro de 2012): cabe àquela Seção processar e julgar os feitos relativos à matéria penal em geral, salvo as competências originárias da Corte Especial e os *habeas corpus* de competência das Turmas que compõem a Primeira e a Segunda Seções. A reforma promovida pela referida emenda teve precisamente o propósito de purificar a vocação penal da Terceira Seção, dela retirando as matérias previdenciárias e de servidores antes nela alojadas — gesto regimental que, em si, já confirma o reconhecimento institucional da especificidade da linha penal frente às demais.¹⁶

E a quarta linha — a processual? Não ganhou Seção própria, mas não por esquecimento, e sim por razão de natureza. Como se viu acima, o processo permeia as três primeiras linhas: não existe Direito Civil que se aplique (salvo quando a aplicação pode ser espontânea e assim ocorra) sem processo civil, praticamente não existe Direito Tributário que se realize sem processo (judicial ou administrativo) tributário, não existe Direito Penal sem processo penal. Por isso, no STJ, cada uma das três Seções aplica o Direito Processual correspondente à sua área de especialização: a Primeira e a Segunda Seções interpretam e aplicam, sem cessar, o Código de Processo Civil e a legislação processual extravagante — cada uma na sua perspectiva —; a Terceira Seção, o Código de Processo Penal e suas leis correlatas. As normas processuais administrativas, por sua vez, comparecem com frequência na Primeira Seção, dada a sua imbricação com as relações entre administrados e a Administração. A quarta linha, portanto, não tem assento territorial próprio porque é transversal por natureza: ela atravessa as três Seções, como o processo atravessa o próprio ordenamento.

Esse ajuste entre a arquitetura interna do STJ e as quatro linhas da legislação não é coincidência descritiva nem mera elegância organizacional: é a tradução institucional da intuição sistemática fundamental de que o Direito infraconstitucional brasileiro se reparte segundo a natureza das relações jurídicas

¹⁶ RISTJ, art. 9º, § 1º (redação dada pela ER 2/1992 e alterações posteriores, com inclusão do inciso XIV — “direito público em geral” — pela ER 11/2010): atribui à Primeira Seção, entre outras matérias, os feitos relativos a servidores públicos civis e militares, desapropriação, responsabilidade civil do Estado, tributos, benefícios previdenciários (incluídos pela ER 14/2011), licitações, contratos administrativos e direito público em geral; art. 9º, § 2º (com a inclusão do inciso XIV — “direito privado em geral” — pela ER 11/2010): atribui à Segunda Seção os feitos relativos a domínio, posse e direitos reais sobre coisa alheia, obrigações em geral de direito privado, responsabilidade civil entre particulares, direito de família e sucessões, comércio em geral, incluídos mercado de capitais e instituições financeiras, e direito privado em geral; art. 9º, § 3º (com a redação dada pela ER 14/2011, em vigor desde 1º de janeiro de 2012): atribui à Terceira Seção os feitos relativos a “matéria penal em geral, salvo os casos de competência originária da Corte Especial e os *habeas corpus* de competência das Turmas que compõem a Primeira e a Segunda Seção”. A ER 14/2011 cumpriu o propósito declarado de permitir que a Terceira Seção se especializasse exclusivamente em matéria penal, libertando-a das matérias previdenciária e de servidores que antes carregava.

que regula. O Tribunal sabiamente o reconheceu em seu Regimento, e disso extrai consequências práticas todos os dias — ao definir competências internas, ao decidir conflitos de competência entre Turmas, ao uniformizar a jurisprudência em embargos de divergência, ao firmar teses em incidentes de assunção de competência e em recursos especiais repetitivos. Em cada uma dessas decisões, o STJ não apenas aplica a lei federal: reciprocamente, modela e dá forma final, no plano da interpretação autorizada, ao desenho das quatro linhas. Se a Constituição promete e a legislação cumpre, é o STJ que diz, em última instância, o que esse cumprimento significa. Guardião da lei federal, é também, por essa razão, guardião da própria coerência interna do sistema legislativo brasileiro.

8. Conclusão: uma gramática da convivência regulada

Se as quatro linhas da Constituição configuram, conforme se viu no estudo que se desdobrou neste texto, uma gramática de civilidade pública, as quatro linhas da legislação configuram a gramática operativa da convivência regulada. Aquelas estabelecem o perímetro do jogo democrático; estas, a marcação interna do campo. Aquelas falam da legitimidade do poder; estas, do conteúdo concreto dos direitos e deveres recíprocos.

A boa legislação respeita a vocação de cada uma das quatro linhas. Reconhece que o Direito Civil é o espaço da autonomia, e não o multiplica indevidamente com regulações sufocantes. Reconhece que o Direito Administrativo (*latissimo sensu*) é o espaço da relação com o Estado, e não confunde supremacia com arbítrio. Reconhece que o Direito Penal é a *ultima ratio*, e resiste à tentação de transformar a lei criminal em manifesto político. Reconhece que o Direito Processual é garantia, e não tolera procedimentos sem contraditório, decisões sem fundamentação, ou aplicações de pena sem defesa.

Em síntese: as quatro linhas da legislação delimitam o modo como o Direito brasileiro reparte os conflitos sociais segundo a sua natureza, respondendo a cada um com a ferramenta adequada — nem mais, para não asfixiar a liberdade; nem menos, para não desproteger a convivência. Dentro delas, é possível ao mesmo tempo a autonomia individual, a ação estatal legítima, a sanção proporcional aos ataques mais graves e a aplicação garantida das normas. Fora delas, há desordem civil, abuso administrativo, brutalidade penal ou sumariiedade processual. A Constituição promete; a legislação cumpre — ou trai — a promessa.

Referências

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 11, set./nov. 2007.

ÁVILA, Humberto. *Sistema constitucional tributário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de Direito Penal: parte geral*. 30. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça*. Atualizado até janeiro de 2026. Brasília, DF: STJ. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Leis-e-normas/Regimento-Interno>. Acesso em: 20 maio 2026.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 31. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

HASSEMER, Winfried. *Direito Penal libertário*. Tradução de Regina Greve. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

IRTI, Natalino. *L'età della decodificazione*. Milano: Giuffrè, 1979.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Curso de processo civil*. v. 1: Teoria do processo civil. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MORAES, Maria Celina Bodin de. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil: introdução ao Direito Civil Constitucional*. Tradução de Maria Cristina de Cicco. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

QUEIROZ, Paulo. *Direito Penal: parte geral*. 13. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROXIN, Claus. *Derecho Penal: parte general*. Tomo I: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Tradução de Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo e Javier de Vicente Remesal. Madrid: Civitas, 1997.

- SANTOS, Juarez Cirino dos. *Direito Penal: parte geral*. 9. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.
- SARMENTO, Daniel. *Direitos fundamentais e relações privadas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- SARMENTO, Daniel (org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- SILVA-SÁNCHEZ, Jesús-María. *A expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais*. Tradução de Luiz Otavio de Oliveira Rocha. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- TEPEDINO, Gustavo. Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.