AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.568 DISTRITO FEDERAL

V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):

1. Conforme relatado, o Partido Popular Socialista – PPS, o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e o Democratas – DEM, ajuizaram a presente ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, questionando a validade constitucional do art. 3o. (*caput* e parágrafo único) da Lei n. 12.382, de 25.2.2011, que dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e sua política de valorização de longo prazo, disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos de parcelamento do crédito tributário, altera a Lei n. 9.430, de 27.12.1996 e revoga a Lei n. 12.255, de 15.6.2010.

2. Os Autores argumentam, em síntese, que a norma questionada estaria maculada por inconstitucionalidade por conter *"indisfarçada delegação"* à Presidente da República para dispor sobre o valor do salário mínimo, mediante decreto, o que afrontaria o inc. IV do art. 7º da Constituição brasileira. Neste se contém a exigência de ser fixado o valor do salário mínimo por lei. A determinação de ser indicado aquele valor, na forma do art. 2º da Lei n. 12.382/11, de 2012 a 2015, por decreto presidencial, impediria que o Congresso Nacional atuasse no exercício de sua competência a cada período anual.

Daí a inconstitucionalidade alegada, porque teria havido afronta à exigência constitucional de lei em sentido formal para tal definição.

3. O art. 3º da Lei n. 12.382/2011 dispõe:

"Art. 3o Os reajustes e aumentos fixados na forma do art. 2o serão estabelecidos pelo Poder Executivo, por meio de decreto, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. O decreto do Poder Executivo a que se refere o caput divulgará a cada ano os valores mensal, diário e horário do salário mínimo decorrentes do disposto neste artigo, correspondendo o valor diário a um trinta avos e o valor horário a um duzentos e vinte avos do valor mensal."

O art. 2o. da mesma Lei, ao qual remete a norma do *caput* do art. 3o., estabelece:

"Art. 2o Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2012 e 2015, inclusive, a serem aplicadas em 1o de janeiro do respectivo ano.

§ 1o Os reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo corresponderão à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste.

§ 2o Na hipótese de não divulgação do INPC referente a um ou mais meses compreendidos no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo estimará os índices dos meses não disponíveis.

§ 3o Verificada a hipótese de que trata o § 2o, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

§ 4o A título de aumento real, serão aplicados os seguintes percentuais:

I - em 2012, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2010;

II - em 2013, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2011;

III - em 2014, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2012; e

IV - em 2015, será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2013.

§ 5o Para fins do disposto no § 4o, será utilizada a taxa de crescimento real do PIB para o ano de referência, divulgada pelo

IBGE até o último dia útil do ano imediatamente anterior ao de aplicação do respectivo aumento real."

O art. 7º. da Constituição do Brasil

4. A norma constitucional apontada como desobedecida pela lei 12.382/11 teria sido a do inc. IV do art. 7º. da Constituição do Brasil:

"Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

...

IV - salário mínimo , fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;".

O ponto discutido na presente ação é se a norma do art. 3º da Lei n. 12.382/2011 contém determinação para se fixar o salário mínimo por decreto, a cada ano, de 2012 a 2015 (tese dos Autores da presente ação) ou mera indicação do *quantum* devido como salário mínimo a cada ano (até 2015), segundo o valor fixado naquele diploma legal.

Dito de outra forma: os Autores argumentam que o que se contém na lei é delegação para que a Presidente da República fixe o valor do salário mínimo. O que o Congresso Nacional e a Presidente informam, secundados pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria Geral da República, é que o valor já foi fixado pela Lei, cabendo à Chefe do Poder Executivo, por decreto, apenas atualizar e divulgar o valor segundo os parâmetros indicadores legalmente estatuídos. Para os Autores, a divulgação do novo quantum, a cada ano, por decreto desobedeceria o comando constitucional relativo ao tipo legislativo a se adotar para tal procedimento, enquanto para os Requeridos a Constituição teria sido observada, pois o valor foi fixado pela Lei, cabendo ao Poder Executivo tão somente a quantificação do reajustamento anual do valor e o aumento, quando for o caso, pela apuração, aritmética, do *quantum* devido

pela aplicação àquele valor dos índices definidos pelo Congresso Nacional (art. 2º da Lei n. 12.382/11).

5. A norma constitucional tida pelos Autores como contrariada refere-se à exigência de lei para o estabelecimento do valor do salário mínimo. O que se há de levar em conta para a sua interpretação é, portanto, a definição constitucional de fixação e de valor.

Quanto à fixação é de se afirmar, na esteira de lição, dentre outros, de José Afonso da Silva, que a Constituição "...*oferece várias regras e condições"* (*Comentário contextual à Constituição.* p. 191) já em seu texto, impedindo a atuação livre do próprio legislador por ela convocado para, com base nestas normas, estabelecer o valor do salário mínimo nacional a ser adotado.

Daí porque fixar, no sentido do inc. IV do art. 7º. da Constituição brasileira, há de ser considerado como prescrever, assentar, firmar.

A epígrafe mesma da Lei n. 12.382/11 esclarece que nela se "*dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo*".

O que se contém na lei em foco, portanto, é a definição legal e formal do salário mínimo, a fixação do seu valor em 2011 (art. 1º.) e a forma de sua valorização, a dizer, o que viria a ser o valor a prevalecer, enquanto ela vigorar, para os períodos anuais subsequentes (até 2015).

6. Ao definir o *quantum* valorado em 2011, traduzido em reais, a lei n. 12.382/11 não esgotou a sua preceituação, passando, no art. 2º, a dispor como seria valorizado, quer dizer, como seria quantificado, em reais, o valor a prevalecer nos períodos de 2012 a 2015.

Para tanto, definiu os índices que incidiriam sobre o *quantum* fixado no art. 1º da Lei nos períodos de 2012 a 2015.

Fixou-se, portanto, naquela lei o valor do salário mínimo. Este, entretanto, nos termos constitucionalmente definidos, não seria mais *quantum* imprevisível para os trabalhadores nos próximos anos, como vinha ocorrendo desde a implantação do denominado Plano Real.

Diferentemente, o legislador brasileiro optou por adotar critérios objetivos e formalmente afirmados na lei elaborada para valer até 2015, quais sejam, o quanto fixado em 2011 e os valores a serem quantificados e adotados naquele período (2012 a 2015).

Assim, o Congresso Nacional, no exercício de sua competência típica (legislativa) estabeleceu que o valor do salário mínimo, a prevalecer nos anos de 2012 a 2015, seria o de 2011 *com reajuste para a preservação do seu poder aquisitivo*, para tanto havendo de guardar correspondência com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste (§ 1º do art. 2º da Lei n. 12.382/11).

Fixou, ainda, o legislador que, não havendo divulgação do INPC referente a um ou mais meses compreendidos no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, tais índices seriam estimados pelo Poder Executivo quanto aos meses não disponíveis.

De se enfatizar, no ponto, que a estimativa também não é arbitrária, mas segundo o critério adotado, pelo que pode ser questionado em sua apuração.

Estabeleceu, ainda, o legislador, que se sobrevier aquela situação prevista no § 2º, *"os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta Lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade"*.

Com tal estatuição, o legislador retirou do Presidente da República qualquer discricionariedade quanto à fórmula para apuração do *quantum* a ser adotado segundo o valor legalmente fixado ou sequer quanto à possibilidade de revisão ou forma de compensação de eventuais resíduos.

Fixou, ainda, o legislador que o valor a prevalecer no período de 2012 a 2015 seria o *quantum* estabelecido no art. 1º. da Lei n. 12.382/11 mais o reajustamento segundo o índice firmado nos §§ 1º e 2º do art. 2º, prevendo também aumento real a ser conferido segundo os índices igualmente definidos nos §§ 4º e 5º daquele diploma legal.

7. O Congresso Nacional legislou, portanto, nos termos do inc. IV do art. 7º da Lei n. 12.382/11, rigorosamente fixando o valor do salário mínimo, definindo o *quantum* a ser observado em 2011 e qual o seu valor no período de 2012 a 2015, que é aquele montante em reais reajustado segundo o índice e a forma estabelecidos nos §§ 1º, 2º e 3º da Lei e aumentado segundo os parâmetros formal e objetivamente definidos nos seus §§ 4º e 5º.

8. Anotam os Autores da presente ação que teria havido "*indisfarçada delegação*", de forma imprópria, porque não autorizada por lei delegada (a Lei n. 12.382/11 é ordinária), o que faria com que o decreto presidencial, previsto no art. 3º da Lei n. 12.382/11, seria ato normativo inadequado constitucionalmente, que retiraria do Congresso Nacional a sua competência para deliberar sobre a matéria.

Em primeiro lugar, tenho por indébita a alegação porque, como antes esclarecido, não há fixação de valor pela Presidente da República, mas aplicação aritmética, nos termos legalmente previstos, dos índices fixados pelo Congresso Nacional, a serem expostos pelo decreto presidencial. Tal decreto não inova a ordem jurídica, o que seria inobservância da Constituição, mas tão somente aplica a lei, tal como ditado, para cada período, para tanto tendo de comprovar estar a cumpri-la ao divulgar o *quantum* devido a cada período anual.

O que se conterá no decreto presidencial é apenas a aplicação do índice e divulgação do que valorado pelo Congresso Nacional segundo fórmula, índice e periodicidade fixados na lei.

Daí porque no art. 3º da Lei n. 12.382 se tem, por emenda de redação introduzida na tramitação do projeto que veio a se converter nesse diploma, que os reajustes e aumentos fixados na forma do art. 2o serão estabelecidos pelo Poder Executivo, *por meio de decreto, nos termos desta Lei*.

Vale dizer, a Presidente da República não pode, no decreto, senão aplicar o que nos termos da lei foi posto a ser apurado e divulgado. O decreto conterá norma de mera aplicação objetiva, vinculada e formal da lei, sem qualquer inovação possível, sob pena de abuso do poder regulamentar, passível de fiscalização e controle pela via legislativa ou judicial.

O que a lei impôs à Presidenta da República foi tão somente divulgar o quantum do salário mínimo, obtido pelo valor reajustado e aumentado segundo os índices fixados pelo Congresso Nacional na própria lei agora questionada. É o que se contém, expressamente, no parágrafo único do art. 3º impugnado: "*O decreto do Poder Executivo a que se refere o caput divulgará a cada ano os valores ...*" .

E bem andou o legislador porque, fixados os valores a serem adotados, a partir dos índices estabelecidos, se não houvesse a previsão do decreto se teria estabelecido insegurança jurídica em detrimento dos trabalhadores e das instituições, pois os índices seriam divulgados pela imprensa, por órgãos da sociedade, mas tanto poderia ensejar desencontro de informação, o que foi contido exatamente pela previsão do decreto.

Em segundo lugar, também considero infundada a crítica constitucional formulada porque, ainda que se retirasse do mundo jurídico a referência ao modo de se decretar a divulgação do quantum a vigorar como salário mínimo no período fixado, mediante aplicação dos índices dispostos no art. 2º da Lei n. 12.382/11, não se teria alteração na fixação do seu valor, que continuaria a ser o mesmo.

Como observado pelo Procurador-Geral da República em seu Parecer, *"o isolado efeito da retirada da norma* (questionada) *seria o de manietar o veículo de publicação do reajuste, criando insegurança jurídica, e, ao fim e ao cabo, reduzindo a garantia constitucional que o próprio inciso IV do art. 7º quer proteger. O ato da Presidente da República terá o objetivo de complementar o modelo, divulgando, no momento apropriado, os índices de correção e de reajuste do salário mínimo, quando, então, cumprirá, sem espaço para qualquer casuísmo, tarefa político-administrativa, e não legislativa, iniciada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE".*

Em terceiro lugar, igualmente sem fundamento o questionamento formulado porque a lei emana do Congresso Nacional que a pode revogar quando assim entender conveniente e *oportuno, sem qualquer interferência do Poder Executivo.*

Desejável ou não a lei, o assunto não se jurisdiciza pela circunstância de parcela dos congressistas não terem obtido maioria na votação contrária ao dispositivo do projeto que veio a se converter em lei. Insista-se: a lei pode ser alterada segundo a decisão congressual.

Na Lei n. 12.382/11 não se contém qualquer eiva de inconstitucionalidade quer porque a reserva legal prevista constitucionalmente foi assegurada, quer porque o decreto previsto para apuração e divulgação do novo *quantum* salarial é norma infralegal, vinculada e de natureza administrativa e declaratória de valor fixado legalmente.

9. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade**.