

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Observem o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição Federal. À Advocacia-Geral da União, atuando em ação direta, sobretudo versando norma estadual, cumpre a defesa do texto impugnado. Não cabe, em vez de assim proceder, atacá-lo. Faço a observação ante postura adotada no sentido de acolher-se o pedido formulado.

A Lei nº 1.598, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá, instituiu o Programa Renda para Viver Melhor objetivando reduzir desigualdades sociais e pobreza por meio da transferência de renda mínima a cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Nos termos dos artigos 3º, 10 a 13 e 16, instaurou-se o Conselho Gestor, “órgão colegiado de caráter deliberativo, vinculado à Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social”, ao qual se atribuiu supervisão, avaliação e operacionalização do Programa.

É inconstitucional, na acepção formal, norma de iniciativa parlamentar a prever criação de órgão público e organização administrativa, levando em conta iniciativa privativa do Chefe do Executivo – artigos 25 e 61, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “e”, da Carta da República.

A regra, linear, encerra observância ao princípio da separação dos poderes, aplicável, por simetria, aos Estados. Precedentes: ações diretas de inconstitucionalidade de nº 243, de minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 29 de novembro de 2002; 2.294, relator ministro Ricardo Lewandowski, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 11 de setembro de 2014; e 4.704, relator ministro Luiz Fux, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 4 de abril de 2019.

Na esteira do decidido pelo Tribunal ao apreciar o pedido de medida acauteladora, o reconhecimento de vício formal dos dispositivos alusivos ao Conselho Gestor não inviabiliza a consecução do Programa. O motivo é único: na forma do artigo 18 da lei atacada, compete ao Governador a regulamentação, voltada à operacionalização do pagamento do benefício social, sendo inviável cogitar-se de declaração de inconstitucionalidade por arrastamento.

A ressaltar essa óptica, consulta ao sítio da Secretaria de Estado de Inclusão e Mobilização Social indica, passados mais de cinco anos do implemento da liminar, a regular continuidade do Renda para Viver Melhor.

No campo material, surge a higidez, no que previsto pagamento de metade do valor de um salário mínimo a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, conforme critérios de enquadramento veiculados no diploma, entre os quais renda mensal, por núcleo familiar ou cidadão, igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. Confirmam:

Art. 5º A inclusão da família no Programa Renda para Viver Melhor atenderá aos seguintes critérios, cumulativamente:

[...]

c) Ter renda familiar mensal per capita de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo vigente.

Art. 9º Terá direito ao benefício a parteira tradicional que atenda os seguintes critérios:

[...]

e) Ter renda mensal *per capita* de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo vigente.

Art. 14. A concessão do benefício de que trata esta Lei objetiva proporcionar a transferência direta de renda no valor correspondente ao percentual de 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo vigente, às famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

Art. 17. Será garantido o benefício natalino no valor de meio salário mínimo vigente, às famílias do Programa Renda para Viver Melhor, a ser efetuado juntamente com o pagamento do benefício do mês de dezembro.

Análise superficial da norma conduziria à conclusão no sentido de ser vantajoso, aos destinatários do programa social, o atrelamento ao salário mínimo. Atentem para a natureza protetiva, considerado o trabalhador, da vedação à utilização desse valor como referência a finalidades distintas da remuneração, a teor do artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal:

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;

Tem-se proibição peremptória, mediante a qual o constituinte originário pretendeu evitar que o salário mínimo se tornasse indexador econômico, a importar em complicações para efetuar-se a majoração do rendimento, ante a necessidade de levar em conta interesses diversos aos dos trabalhadores assalariados.

O tema não é novo. No julgamento da ação direta de nº 1.425, de minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de agosto de 1999, o Supremo declarou inconstitucional legislação estadual a versar gradação de alíquotas relativas a contribuição social, a partir de faixas remuneratórias previstas em número de salários mínimos.

O Pleno, na apreciação do recurso extraordinário nº 565.714, relatora ministra Cármen Lúcia, com acórdão veiculado no Diário da Justiça de 8 de agosto de 2008, assentou não recepcionado preceito de lei complementar estadual a vincular, ao salário mínimo, adicional de insalubridade. Confirmam trecho da ementa:

CONSTITUCIONAL. ART. 7º, INC. IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NÃO-RECEPÇÃO DO ART. 3º, § 1º, DA LEI COMPLEMENTAR PAULISTA N. 432/1985 PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INCONSTITUCIONALIDADE DE VINCULAÇÃO DO ADICIONAL DE INSALUBRIDADE AO SALÁRIO MÍNIMO: PRECEDENTES. IMPOSSIBILIDADE DA MODIFICAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO BENEFÍCIO POR DECISÃO JUDICIAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. O sentido da vedação constante da parte final do inc. IV do art. 7º da Constituição impede que o salário mínimo possa ser aproveitado como fator de indexação; essa utilização tolheria eventual aumento do salário mínimo pela cadeia de aumentos que ensejaria se admitida essa vinculação.

[...]

Nada obstante seja inviável atrelar ao salário mínimo o valor alusivo ao benefício e os critérios de admissão, é possível identificar, nos dispositivos impugnados, sentido que se coaduna com a Carta da República. Visando

resguardar a continuidade do programa social, cumpre adotar técnica de controle a ensejar a declaração de insubsistência constitucional da norma apenas quanto a determinado enfoque, emprestando ao preceito interpretação conforme à Lei Maior.

Por ocasião do exame do pedido liminar, fiz ver que é possível compreender os preceitos para tomar-se o salário mínimo como parâmetro de fixação de valor unitário, em pecúnia, no instante em que editada a lei, a fim de alcançar-se o montante referente ao benefício, condicionados os reajustes futuros a disciplina própria:

[...]

Salta aos olhos a violência ao preceito constitucional mencionado, mas há viabilidade de aplicar a técnica da interpretação conforme à Carta para evitar que o dispositivo seja expungido do mundo jurídico. O objetivo do instituto é preservar a vontade legislativa quando for possível extrair do dispositivo impugnado interpretação compatível com o Diploma Maior, ainda que não seja a mais óbvia. Preservam-se, por meio da técnica, o princípio da separação de poderes – conducente à valorização da manifestação do legislador democrático – e a efetividade da Constituição da República.

Nessa linha, a lei impugnada mostra-se passível de ser interpretada no sentido de que não se pretendeu vincular o benefício ao salário mínimo indefinidamente, o que atentaria contra a Carta Federal, mas somente foi tomado como parâmetro de fixação de valor em pecúnia no momento em que editada, condicionando os reajustes futuros à disciplina própria. Cabe notar que houve referência ao “salário mínimo vigente”.

A necessidade de empreender o esforço hermenêutico justifica-se: a elogiável iniciativa do programa de transferência de renda a integrantes de classes sociais desfavorecidas, no que observados o princípio da dignidade da pessoa humana e o objetivo maior de erradicação da pobreza e da marginalização encerrado no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, dá concretude ao que se pode denominar espírito da Carta de 1988 – chamada de cidadã por Ulisses Guimarães –, a ser levado em conta, linear e indistintamente, por todos os Poderes da República.

Julgo parcialmente procedente o pedido para, confirmando a óptica adotada no implemento da medida acauteladora, declarar, sob o ângulo formal, a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 10 a 13 e 16 da Lei nº 1.598 /2011 do Estado do Amapá e conferir interpretação conforme à Lei Maior

aos artigos 5º, alínea “c”, 9º, alínea “e”, 14 e 17, assentando a necessidade de serem as alusões ao salário mínimo entendidas como reveladoras do valor vigente na data da publicação do diploma, afastada vinculação futura.

Plenário Virtual - minuta de voto - 30/10/2020 00:00