AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REAJUSTE DO PISO SALARIAL DO ESTADO. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PLENO NA FORMA DO PRECEDENTE 70058904699. lei estadual 14.653/14. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DE IMPESSOALIDADE, LEGALIDADE E RAZOABILIDADE por afronta à lei complementar 103/2000. decisão lIMINAR QUE SUSPENDEU OS EFEITOS DA NORMA ATACADA POR VIA DE AGRAVO REGIMENTAL. PRESENÇA DE *AMICUS CURIAE* POR AFINIDADE TEMÁTICA. manifestação da assembléia legislativa e da procuradoria-geral do estado pela improcedência da ação.

Preliminar de descabimento da presente ADIN por força de ter se dado – em tese - inconstitucionalidade reflexa e não direta, eis que a inconformidade da Federação requerente sinalizou - em um primeiro plano de compreensão e leitura do texto - com o descumprimento pelo legislador estadual dos preceitos estabelecidos pelo legislador federal em uma lei infraconstitucional (Lei Complementar 103/2000).

Conteúdo da peça inicial e das consistentes razões nela contidas em que se observam sucessivas remissões a regras da Constituição da República reafirmadas na Constituição Estadual, mas de forma indireta, qual seja, pela afronta a artigos da Lei Complementar 103/2000 que estariam exatamente submetidos àquelas regras maiores.

Doutrina.

Curso de Direito Constitucional por Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Saraiva 2013, Pg. 11, 31. 8ª Ed.):

*“Nos termos do art. 102, I, a, da Constituição, parâmetro do processo de controle abstrato de normas é, exclusivamente, a Constituição vigente.*

*A ofensa argüida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional; a inconstitucionalidade reflexa, em que a análise da conformação com o ordenamento exige previa analise da legislação infraconstitucional, não é caso de ação direta”.*

Idem:

*"A inconstitucionalidade se diz direta quando há entre o ato impugnado e a Constituição uma antinomia frontal, imediata. Será indireta quando o ato, antes de contrastar com a Constituição, conflita com uma lei. O regulamento de execução que desborda dos limites da lei, por exemplo, conquanto importe em violação do princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II), terá antes violado a lei que pretendeu regulamentar, configurando uma ilegalidade previamente a sua inconstitucionalidade. Por tal razão, a jurisprudência não admite controle de constitucionalidade de atos normativos secundários (inaptos para criar direito novo), de que são espécies, além do regulamento, as resoluções, instruções normativas e portarias, dentre outros. Em matéria de cabimento de recurso extraordinário por violação à Constituição, a regra é exigir que a afronta também seja direta, inadmitindo-se o recurso se ela for indireta."*

*BARROSO, LUÍS ROBERTO. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 40.*

No mesmo sentido*:*

*"A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as chamadas crises de legalidade, como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto pela Constituição Federal."*

*MORAES. ALEXANDRE DE. Direito constitucional. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 739.*

Jurisprudência:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que inocorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014). – Grifei.*

A referência apenas genérica aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido feridos e, especialmente, o fato de que o suporte jusnormativo para a conduta do Estado foi uma norma de natureza infraconstitucional (Lei Complementar 103/00), apontam para o reconhecimento da inépcia da inicial, forte nos art.s 267, I e 295, I, ambos do Código de Processo Civil Brasileiro. A hipótese, pois, é de descabimento de ação direta de inconstitucionalidade no caso em exame.

Assim a jurisprudência de nosso Órgão especial:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRINDADE DO SUL. INÉPCIA DA INICIAL. LEIS N.º 1.389/2011, 1.390/2011, 1.391/2011 E 1.392/2011. NÃO INDICAÇÃO, PELOS PROPONENTES, DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTARIAM SENDO AFRONTADOS. ANTINOMIA COM RELAÇÃO A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE NÃO SE SUJEITA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. EXTINGUIRAM O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046954673, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 09/07/2012)*

Trecho voto do eminente Relator:

*A Constituição do Estado, ao fixar a competência do Tribunal de Justiça, estabelece, em seu art. 95, que cabe à Corte processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis municipais somente por afronta à Constituição Estadual, já que a expressão e a Constituição Federal foi julgada inconstitucional, pelo STF, dentro da ADIn 409 – RS. Assim, inviável o conhecimento da presente ação, que não explicitou os dispositivos da Carta Estadual que estariam sendo afrontados pelas normas municipais, o que torna inepta a inicial proposta.*

Paradigmática posição da Suprema Corte, que no julgamento da ADI 4040/DF, relatora a eminente Ministra CARMEM LÚCIA, decidiu caso análogo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N. 6.161/2007, ALTERADO PELO DECRETO N. 6.267/2007, QUE “DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO E EXCLUSÃO, NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO – PND, DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA INTEGRANTES DA REDE BÁSICA DO SISTEMA ELÉTRICO INTERLIGADO NACIONAL – SIN, DETERMINA À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL PROMOÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO DAS RESPECTIVAS CONCESSÕES”. 1. Preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de fundamentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade. 2. Impossibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo de efeito concreto. O Decreto n. 6.161/2007, alterado pelo Decreto n. 6.267/2007 não se dota das características de abstração e generalidade para ser processado e julgado pela via eleita. 3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.*

Ao fundamentar o voto de relatoria assim disse a Magistrada:

*O diploma impugnado “dispõe sobre a inclusão e exclusão, no Programa Nacional de Desestatização – PND, de empreendimentos de transmissão de energia elétrica integrantes da Rede Básica do Sistema Elétrico Interligado Nacional – SIN, [e] determina à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL a promoção e o acompanhamento dos processos de licitação das respectivas concessões” 3. Cumpre, analisar, em preliminar, a fundamentação do Autor para a alegada inconstitucionalidade do diploma argüido como inconstitucional. Preliminar de ausência de fundamentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade. 4. Afirmam o Presidente da República, em suas informações, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, esses em seus respectivos pareceres, que a presente ação não poderia sequer ser conhecida. Primeiramente, porque a impugnação do Autor careceria de suficiente fundamentação, nos termos do que exige a Lei n. 9.868/99:*

*“Art. 3º A petição indicará:*

*I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;*

*II - o pedido, com suas especificações.” (grifos nossos)*

*O exame da petição inicial demonstra não se ter nela fundamentação jurídica que a dote dos elementos legalmente exigidos, a ela devendo ser aplicada a regra do art. 4º da Lei n. 9.868/99, que dispõe: “petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator”, circunstância a se aplicar à espécie.*

*O Autor pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da integralidade do Decreto n. 6.161/2007, com as alterações do Decreto n. 6.267/2007, com argumentos genéricos quanto à alegada ausência de constitucionalidade, sem pontuar em quais aspectos específicos haveria afronta à Constituição da República.*

*5. O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento segundo o qual não se há de conhecer de ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem normas de forma genérica e abstrata:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE PEDIR E PEDIDO - Cumpre ao Autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica (...)” (ADI n. 1.708, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário,*

*unânime, DJ 13.3.1998).*

*E: “5. A Corte não tem conhecido ADIN em que a disposição impugnada não possua a natureza de norma jurídica, ou seja, de regra de caráter geral. 6. Inviável o conhecimento da matéria, em ação direta de inconstitucionalidade, no que concerne à reestruturação de empresa pública. 7. Insuficiência de fundamentação da inicial dado o número de dispositivos legais alterados pela Medida Provisória, sem que se particularize, pontualmente, como convém, a motivação a justificar a declaração de sua invalidade. 8. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, por falta de motivação específica quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade” (ADI 1.811-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, unânime, DJ 25.2.2000).*

*Ainda:“Ação direta de inconstitucionalidade. Inépcia da inicial. É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação as normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece” (ADI 259, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, maioria, DJ 19.2.1993).*

PREFACIAL REJEITADA, POR MAIORIA.

Os fundamentos do pedido foram parcialmente enfrentados anteriormente quando do julgamento da preliminar.

Pontos que ainda demandam análise mais acurada.

O primeiro diz com a natureza da decisão contida na Lei Estadual nº 14.653/14, que dispôs sobre o piso regional. Ocorre que a vedação contida na Lei Complementar 103/00, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I, limita o exercício de tal prerrogativa no segundo semestre de anos eleitorais, mais objetivamente, no que se refere ao governo dos Estados e às Assembléias Legislativas.

Da redação da referida lei complementar, se observa que se trata de norma permissiva de instituição de piso salarial nos Estados nas hipóteses legais.

Instituir significa dar formação, dar começo, criar, estabelecer e fundar, conforme o dicionário Houaiss da língua portuguesa, novo dicionário Aurélio da língua portuguesa e o dicionário UNESP de português contemporâneo.

No mesmo sentido, uma obra editada em Portugal, qual seja o dicionário da língua portuguesa da Porto Editora, que professa os mesmos significados anteriores e acresce um outro: estabelecer de uma forma duradoura.

A vedação legal deva ser interpretada sob a ótica do verdadeiro sentido das palavras, já que as leis não contêm palavras inúteis ou ambíguas, sendo claro que não seria possível no segundo semestre do ano de 2014 a implantação da sistemática do piso salarial, o que, contudo, se deu no já longínquo ano de 2001. A legislação que se seguiu apenas reajustou os valores então instituídos.

É de ser compreendida a diferença; a distinção feita acima não é mero jogo de palavras ou exercício de antiquada retórica, mas sim a aplicação da lingüística ao texto legal e sua interpretação, pois tal qual uma obra de arte, este desvincula-se de seu autor e agrega-se à compreensão do intérprete, que tem um caso evidente de dever de fidelidade.

O lingüista STEVEN ROGER FISCHER, ao estudar a origem dos idiomas e seu uso como manifestação objetiva da vontade e identificação de grupos e/ ou indivíduos, assim nos ensina:

*"A língua não apenas assinala de onde viemos, o que advogamos e a quem pertencemos, mas também opera tática e estrategicamente para investir nossa franquia individual, étnica e de gênero; para autorizar nossa peregrinação através da ordem social; e para mostrar aos outros o que queremos e como pretendemos alcançar o que queremos. Por intermédio da história as pessoas julgam umas as outras - ou seja, consciente ou inconscientemente avaliam seu lugar na sociedade humana - baseadas somente em sua língua étnica, seu dialeto regional, e em sua própria escolha pessoal de palavras individuais. O veredicto linguístico vem sendo definitivo e modelador de toda a história humana."*

*FISCHER, STEVEN ROGER. Uma breve história da linguagem, tradução Flávia Coimbra. Osasco, SP: Novo Século Editora, 2009. p. 220.*

Inocorrente a inconstitucionalidade apontada em função do período de tempo em que se deu o processo legislativo.

O aspecto seguinte até certo ponto se mimetiza com a situação anterior, pois diz com o exercício do poder político por força do rompimento do princípio da razoabilidade na fixação do índice de reajuste.

Recuperando os fatos: o Sr. Governador do Estado enviou projeto à Assembléia Legislativa após uma eleição na qual não obteve êxito e, em votação plenária, a proposta foi aprovada à unanimidade. O Sr. Governador eleito, falando nos autos, pugnou pela improcedência da ADIN e confirmação do percentual de 16%. Destaque feito apenas para pontuar que o processo político foi harmônico, mas mesmo que não tivesse sido, caberia a prevalência do ato daquele que legalmente detinha o poder e legalmente o exerceu.

Os limites que circunscrevem a atividade política não a enfraquecem, mas modo inverso a fortalecem exatamente pela legitimidade, ou em outras palavras, ao governo cabe governar. Na esteira do Iluminismo e da Revolução Francesa, BENJAMIN CONSTANT, em sua obra seminal “Princípios de políticas aplicáveis a todos os governos”, com mestria, mostra tal caminho:

*"A circunscrição da autoridade política, dentro de seus limites precisos, não tende a enfraquecer essa autoridade necessária. Ao invés disso, lhe proporciona a única força real que pode ter. A jurisdição da autoridade tem que ser escrupulosamente limitada; mas, uma vez fixada, essa jurisdição tem que ser organizada de tal sorte a sempre poder alcançar, de forma rápida e completa, todos os propósitos dentro de sua competência. A liberdade tem tudo a ganhar do confinamento severo do governo aos limites de sua legitimidade; mas não ganha coisa alguma se o governo for débil dentro de sua esfera de jurisdição."*

*CONSTANT, BENJAMIN. Princípios de políticas aplicáveis a todos os governos. Editado por Etienne Hoffman. Edição publicada por Droz, CH-1206, Genebra. 1980 Livraria Droz S.A. Introdução 2003 Liberty Fund, Inc. 2007 Topbooks para a edição em língua portuguesa, 1ª edição brasileira: setembro de 2007. p. 633.*

O exercício justo e necessário da autoridade também foi tratado por HANNAH ARENDT em suas reflexões políticas do Século XX compiladas no livro “Entre o passado e o futuro” do qual destaco o seguinte trecho:

*"Visto que a autoridade sempre exige obediência, ela é comumente confundida como alguma forma de poder ou violência. Contudo, a autoridade exclui a utilização de meios externos de coerção; onde a força é usada, a autoridade em si mesma fracassou. A autoridade, por outro lado, é incompatível com a persuasão, a qual pressupõe igualdade e opera mediante um processo de argumentação. Onde se utilizam argumentos, a autoridade é coloca em suspenso. Contra a ordem igualitária da persuasão ergue-se a ordem autoritária, que é sempre hierárquica. Se a autoridade deve ser definida de alguma forma, deve sê-lo, então, tanto em contraposição à coerção pela força como à persuasão através de argumentos. (A relação autoritária entre o que manda e o que obedece não se assenta nem na razão comum nem no poder do que manda; o que eles possuem em comum é a própria hierarquia, cujo o direito e a legitimidade ambos reconhecem e na qual ambos têm seu lugar estável predeterminado.) Esse ponto de importância histórica; um dos aspectos de nosso conceito de autoridade é de origem platônica, e quando Plantão começou a considerar a introdução da autoridade nos trato dos assuntos públicos na polis, sabia que estava buscando uma alternativa pra a maneira grega usual de manejar os assuntos domésticos que era persuasão (péithein), assim como para o modo comum de tratar os negócios estrangeiros, que era a força e a violência (bía)."*

*ARENDT, HANNAH, 1906-1975. Entre o passado e o futuro, tradução Mauro W. Barbosa. 7 ed. 1 reimp. São Paulo Perspectiva, 2013. p.129.*

Ao estabelecer um percentual tecnicamente defensável e também tecnicamente questionável, o Sr. Governador do Estado, em final de mandato, e o Sr. Governador do Estado eleito apenas cumpriram etapas do processo político, pelo que inocorrente qualquer inconstitucionalidade ou desvio de poder no ato legislativo.

AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO, POR MAIORIA, FACE AO JULGAMENTO DA AÇÃO PRINCIPAL E INSUBSISTÊNCIA DA LIMINAR, POR MAIORIA.

|  |  |
| --- | --- |
| Agravo Regimental | Órgão Especial |
| Nº 70063327399 (N° CNJ: 0018117-10.2015.8.21.7000) | Comarca de Porto Alegre |
| PROCURADOR-GERAL DO ESTADO | AGRAVANTE |
| FEDERACAO DO COMERCIO BENS E SERVICOS ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | AGRAVADO |
| ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL | INTERESSADO |
| CENTRAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS DO BRASIL - CTB/RS | INTERESSADO |
| FORCA SINDICAL REGIONAL DO RIO GRANDE DO SUL | INTERESSADO |
| CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES DO RS - CUT-RS | INTERESSADO |
| GOVERNADOR DO ESTADO | INTERESSADO |

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, por maioria, proveram o Agravo Regimental, vencidos os Desembargadores Luís Augusto Coelho Braga, Paulo Roberto Lessa Franz, Tasso Caubi Soares Delabary, Catarina Rita Krieger Martins, Francisco José Moesch, Irineu Mariani, Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves e Marco Aurélio Heinz.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DesEMBARGADORES José Aquino Flôres de Camargo (Presidente), Marcelo Bandeira Pereira, Sylvio Baptista Neto, Francisco José Moesch, Maria Isabel de Azevedo Souza, Irineu Mariani, Manuel José Martinez Lucas, Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Aymoré Roque Pottes de Mello, Marco Aurélio Heinz, Guinther Spode, Liselena Schifino Robles Ribeiro, Luís Augusto Coelho Braga, Luiz Felipe Silveira Difini, Carlos Eduardo Zietlow Duro, Iris Helena Medeiros Nogueira, Marilene Bonzanini, Paulo Roberto Lessa Franz, Glênio José Wasserstein Hekman, Tasso Caubi Soares Delabary, Denise Oliveira Cezar, Isabel Dias Almeida, Eugênio Facchini Neto e Catarina Rita Krieger Martins**.

Porto Alegre, 23 de março de 2015.

DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS,

Relator.

RELATÓRIO

Des. Túlio de Oliveira Martins (RELATOR)

Cuida de AGRAVO REGIMENTAL (fls. 243/262) interposto pelo PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL contra decisão que, nos autos da AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70063154371, deferiu pedido liminar, determinando a suspensão dos efeitos da Lei nº 14.653 até julgamento definitivo da ADIN.

Em suas razões recursais, o agravante alegou que a matéria atinente aos limites de competência do Estado para legislar envolve análise do art. 22 da Constituição Federal, cuja violação cabe ao STF pronunciar. Sustentou que a Lei nº 14.653/14 atende ao princípio da legalidade disposto no art. 19 da Constituição Estadual. Trouxe precedentes do STF que entendeu pertinente. No mérito, defendeu a lei impugnada, que, a seu ver, não institui piso regional, mas apenas faz adequação de seu valor à realidade econômica. Postulou o provimento do agravo para o fim de afastar o impeditivo de vigência da Lei Estadual nº 14.653/14.

Foi o relatório.

VOTOS

Des. Túlio de Oliveira Martins (RELATOR)

Assim se deu o julgamento do feito principal e de seus incidentes:

O feito encontra-se pronto para julgamento e desde já adentro as questões de fundo, retornando posteriormente ao agravo regimental caso o mesmo não reste prejudicado.

A competência deste Colendo Órgão Especial é questão que não comporta mais indagações à vista do precedente 70058904699, Relator o eminente Desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa que reconheceu a possibilidade jurídica de julgamento da inconstitucionalidade de leis municipais e estaduais mesmo com simples remissão à Carta Magna Estadual.

Assim, a Ementa:

*CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. NORMAS REMISSIVAS. COMPETÊNCIA. A inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais, em face de normas remissivas das constituições estaduais, bem pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante os Tribunais de Justiça, cuja competência há de se reconhecer, sob pena de criar-se terra coutada, descabido cogitar-se de estratificações de definições constitucionais, ante a sabida possibilidade do recurso extraordinário perante o Supremo Tribunal Federal. ARTIGO 22, I, E PARÁGRAFO ÚNICO, CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR N.º 103/00. ARTIGO 1.º, V, LEI ESTADUAL N.º 14.460/14. FIXAÇÃO DE PISO SALARIAL A TÉCNICOS DE NÍVEL MÉDIO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E DA LEGALIDADE. ARTIGOS 1.º E 19, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOCORRÊNCIA. Não há cogitar de inconstitucionalidade do artigo 1.º, V, Lei Estadual n.º 14.460/14, uma vez que a referida previsão legal assegura o piso salarial nela fixado apenas para aqueles profissionais técnicos de nível médio e que exerçam o ofício de formação, a afastar cogitação quanto a possível violação aos princípios da igualdade e da legalidade. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058904699, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 02/06/2014)*

No corpo do Acórdão destacou o Relator:

*(...)*

*Em suma, alegam a incompetência do Tribunal de Justiça, ao argumento de que não se pode cogitar de qualquer violação a normas da Constituição Estadual.*

*Todavia, a causa de pedir da ação direta assenta no artigo 1.º da Carta Estadual e sua incorporação dos princípios fundamentais consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal, dentre os quais, óbvio, está o princípio Federativo.*

*O que leva a que, intuitivamente, vede a Constituição do Rio Grande do Sul, a que o legislador estadual avance sobre o que é competência federal.*

*Como também invoca ela o Princípio da Legalidade, constante do artigo 19 da Carta Estadual, que não fica atrelado apenas à Administração.*

*A própria doutrina com que acenam informações (fl. 117) não deixa de manifestar a aplicação, normalmente, do Princípio da legalidade e a Administração Pública, onde repercute de forma mais rigorosa e especial (ALEXANDRE MORAES, “Direito Constitucional”, Ed. Atlas, 25.ª ed., p. 327).*

*Negar a existência de conflito de leis, na crise hierárquica que se estabelece entre aquelas de maior estalão e as a elas inferiores, é algo que não se pode cogitar.*

*Não fosse, como acentua HANS KELSEN, com indiscutível autoridade, ser inerente ao estado de Direito o “princípio da máxima legalidade da função estatal”, a abranger o próprio Parlamento (“Jurisdição constitucional”, Ed. Martins Fontes, p. 239. Transcrição, por sinal, de artigo doutrinário com a significativa denominação de “Quem deve ser o guardião da Constituição?”).*

*Oportuno destacar tanto o cabimento da ação direta, como a competência deste Tribunal de Justiça, mesmo sendo a norma invocada da Constituição Estadual reprodução de texto constante da Carta Federal ou, ainda, remissiva a disposições desta, notadamente quanto a princípios.*

*Como se sabe, as normas das Constituições Estaduais, em face daquelas constantes da Constituição Federal, ora podem apresentar-se como (1) de reprodução obrigatória; ou (2) reprodução facultativa; ou, (3) meramente remissivas.*

*Sabe-se, no ponto, a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vindo a aceitar, no âmbito estadual, o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade e, pois, a competência dos Tribunais Estaduais, inclusive quanto à última classe de normas jurídicas, como se pode ver na douta análise procedida pelo Ministro GILMAR MENDES, na Rcl n.º 4.432-TO (...)*

*(...)*

*Ou seja, está-se diante de normas remissivas da Carta Estadual, justificando-se o alargamento da competência dos Tribunais locais para permitir acesso mais expedido ao controle de constitucionalidade, especialmente de leis municipais. Sem esta abrangência, tais diplomas, em acentuado número de casos, passariam refratários ao controle jurisdicional.*

Afirmada tal premissa retorno à petição inicial na qual a proponente alega que a Lei Complementar 14.653/14 aqui atacada foi editada no segundo semestre de ano eleitoral referente ao cargo de Governador do Estado e também às vagas para o parlamento estadual, ocorrendo de tal forma a violação da Lei Complementar 103/00, além dos artigos 1° e 19 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, dizendo quanto a estes com o rompimento dos princípios da legalidade e da impessoalidade.

Igualmente houve argumentação no sentido que se a Lei Complementar 103/00 autorizou os entes federativos a instituir e/ou reajustar o piso salarial instituído no art. 7°, inciso V, da Constituição da República, da mesma forma o limite fixado no inciso I, do §1°, do art. 1°, desafia interpretação extensiva com a consequente vedação no período de tempo antes referido.

Também apontou a inconstitucionalidade da Lei Estadual 14.653/14 por afronta ao art. 95, XII, d, da Constituição do Estado, já que desproporcional e fora da realidade o aumento de 16%, amplamente superior à variação do INPC para o período, projetada em 6,50%.

Prosseguindo em razões, observou a violação ao devido processo legal insculpido no art. 5°, LIV, da Carta da República e art. 1° da Constituição Estadual, por flagrante desvio de finalidade, eis que o Senhor Governador do Estado teria encaminhado tal projeto ao Poder Legislativo para “alavancar as negociações salariais de categorias organizadas”. Tachou tal fato de notório e, de tal sorte, não carecedor de prova (art. 334, I, do CPC), o que teria sido admitido inclusive no portal de notícias do Poder Executivo. Enfatizou o completo descompasso entre o crescimento econômico do Estado e o aumento salarial, insistindo que houve disfarçada defesa dos interesses de categorias organizadas, as quais sequer se encontram ao abrigo de tal norma em valores absolutos, mas que, com certeza, a utilizarão para todas as negociações coletivas de trabalho no ano de 2015 que terão como parâmetro mínimo exatamente os 16%.

Historiou que a legislação do piso regional teve por objetivo a proteção das categorias que não efetuam negociação em bloco e, consequentemente, não se submetem a acordos coletivos e que por tal motivo teriam o favor legal do piso que, ao sentir da parte proponente, teve mera utilização política.

Da mesma forma foi postulada a declaração de inconstitucionalidade por força da ausência de qualquer razoabilidade (art. 19 da Constituição Estadual) na formulação da Lei 14.563/14, reportando-se a análise desde a primeva utilização em 2001 até os dias atuais e, igualmente, fazendo comparações com os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina.

Enfatizou que tão excessivo foi tal índice que sequer se aproximou daquele alcançado aos funcionários públicos estaduais, pelo que mais evidente a inconstitucionalidade material antes reclamada.

Ainda, alegou ter ocorrido invasão de competência, em afronta aos artigos 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 e artigo 1° da Constituição Estadual de 1989, já que foram confundidos os conceitos de piso salarial e salário mínimo, sobre dizer a matéria com Direito do Trabalho.

Apontou, também, a vedação do parágrafo 1°, inciso I, da Lei Complementar 103/00, que veda a instituição do piso salarial no segundo semestre de anos eleitorais referentes à governança estadual. Por fim, foi explicitada a inconstitucionalidade do art. 4° da já referida Lei 14.653/14, que estabeleceu que a partir da vigência da Lei, bem como nos aditivos contratuais em vigor os salários dos trabalhadores não poderão ser inferiores ao previsto na lei atacada, em frontal colisão com o artigo 22, XXVII, da Constituição Federal.

**I – Da preliminar**

O Ministério Público em seu parecer arguiu a preliminar de descabimento da presente ADIN por força de ter se dado, no caso, aparente inconstitucionalidade reflexa e não direta, eis que a inconformidade da Federação requerente sinaliza - em um primeiro plano de compreensão e leitura do texto - com o descumprimento pelo legislador estadual dos preceitos estabelecidos pelo legislador federal em uma lei infraconstitucional, qual seja a Lei Complementar 103/00.

Efetivamente, de todo o conteúdo da peça inicial e das consistentes razões nela contidas se observam sucessivas remissões a regras da Constituição da República reafirmadas na Constituição Estadual, mas de forma indireta, qual seja, pela afronta a artigos da Lei Complementar 103/00 que estão exatamente submetidos àquelas regras maiores.

Em seu curso de Direito Constitucional os doutrinadores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (Saraiva 2013, Pg. 11, 31. 8ª Ed.) lecionam:

*“Nos termos do art. 102, I, a, da Constituição, parâmetro do processo de controle abstrato de normas é, exclusivamente, a Constituição vigente.*

*A ofensa argüida no controle concentrado deve ser direta ao texto constitucional; a inconstitucionalidade reflexa, em que a análise da conformação com o ordenamento exige previa analise da legislação infraconstitucional, não é caso de ação direta”.*

Observo ainda a posição de outros renomados constitucionalistas:

"Existe inconstitucionalidade indireta, também dita reflexa, quando o ato viola, em primeiro lugar, a norma a que está subordinada, e apenas indireta ou reflexamente a Constituição. É o que ocorre, em outras palavras, quando o ato, antes de negar a Constituição, desrespeita a lei. De outra parte, quando, para se chegar à conclusão de afronta à Constituição, não é preciso passar pelo questionamento da compatibilidade do ato impugnado com norma infraconstitucional, há inconstitucionalidade direta, também chamada de frontal. Existe, em última hipótese, contradição imediata - que prescinde de mediação - entre a lei e a Constituição.

A resolução e o regulamento constituem exemplos de atos normativos secundários - que não criam direitos - , os quais, assim, devem corresponder à lei. Bem por isto, caso não estejam de acordo com a lei a que devem respeito, antes de abrir ensejo ao controle de constitucionalidade, instauram conflito de legalidade. Como consequência prática inviabilizam a ação direita de inconstitucionalidade e, mesmo, o controle difuso de constitucionalidade.

Na ADIn 996, o STF apreciou o ponto, estabelecendo que "se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado ultra legem, quer porque tenha permanecido citra legem, quer, ainda, porque tenha investido contra legem, a questão caracterizará, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada."

Na ADIn 2862 cogitou-se acerca de atos normativos que facultaram aos Juizados Especiais Criminais do Estado de São Paulo conhecer de atos circunstanciados lavrados por policiais militares, nos termos do art. 69 da Lei 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Estaduais), chegando-se à conclusão de que, sendo o caso de atos normativos secundários, estaria inviabilizada a ação direta de inconstitucionalidade. Eis a ementa firmada na ocasião: "Ação direta de inconstitucionalidade. Atos normativos estaduais que atribuem à polícia militar a possibilidade de elaborar termos circunstanciados. Provimento 758/2001, consolidado pelo Provimento n. 806/2003, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, e Resolução SSP n. 403/2001, prorrogada pelas Resoluções SSP ns. 517/2002, 177/2003, 196/2003, 264/2003 e 292/2003, da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. Atos Normativos Secundários. Ação não conhecida. 1. Os atos normativos impugnados são secundários e prestam-se a interpretar a norma contida no art. 69 da Lei n. 9.099/1995: inconstitucionalidade indireta. 2. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacífica quanto à impossibilidade de se conhecer de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo secundário. Precedentes. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida."

A ideia de inconstitucionalidade indireta ou reflexa também é importante quando se está diante do recurso extraordinário. Esse recurso pressupõe afirmação de inconstitucionalidade direta ou frontal.

Inúmeras normas da lei processual regulam garantias constitucionais do processo, especialmente o modo e a intensidade da participação das partes, de modo que o juiz é costumeiramente chamado a decidir sobre elas. Quando isso acontece está em jogo a interpretação de lei federal, embora da adequada aplicação da norma possa depender, por exemplo, a efetividade do direito fundamental ao contraditório. Entretanto, se a decisão tratou da interpretação da lei processual, não há como afirmar que ela violou diretamente a norma constitucional que garante tal direito. É por isso que o STF entende que "as alegações de afronta aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, dos limites da coisa julgada e da prestação jurisdicional, se dependentes de reexame de normas infraconstitucionais, podem figurar apenas ofensa indireta ou reflexa à Constituição da República."

SARLET, INGO WOLFGANG. Curso de direito constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 809/810.

"(...)

Cabe determinar, outrossim, se a relação de inconstitucionalidade pode instaurar-se mediante a interposição de outro ato legislativo entre a Constituição-parâmetro e a lei-objeto, de modo que a desconformidade existirá diretamente entre a lei e o ato interposto e indiretamente com referência às normas constitucionais que lhe dão suporte.

A resposta se nos afigura negativa, por restringirmos a questão da inconstitucionalidade legislativa à incompatibilidade direta e imediata entre a lei e a Constituição.

Assiste razão a Marcelo Neves quando afirma que "a denominada inconstitucionalidade mediata ou indireta é antes uma questão de ilegalidade, ou de invalidade por infração de dispositivo infralegal, inconfundíveis com a noção rigorosa de inconstitucionalidade; porque, admitindo-se o contrário, todas as questões de invalidade normativa seriam questões constitucionais" Conforme assinala Jorge Miranda, as noções de inconstitucionalidade e de ilegalidade possuem idêntica natureza (vício por violação normativa), diferindo, apenas, em função da qualidade dos preceitos ofendidos:

"A distinção radica na norma que disciplina o ato de que se trate, fixando-lhes requisitos de qualificação, validade e eficácia. Se for a Constituição, o ato será inconstitucional no caso de desconformidade ou incompatibilidade; se tais requisitos não se encontrarem senão na lei, já a sua falta torná-lo-á meramente ilegal".

É certo que a estruturação hierárquica do ordenamento, em vários níveis normativos, a partir da Constituição, apresenta-se como um fator complicador naqueles casos em que a "Constituição prescreve (...) a subordinação de um ato a uma norma infraconstitucional e quando, portanto, uma infração desta norma (...) vem a redundar em violação da Constituição". Seria o caso, no ordenamento italiano, da desconformidade entre uma lei interna e a "as normas de direito internacional geralmente reconhecidas". Não há motivo, todavia, para deslocar a questão do âmbito da ilegalidade para o da inconstitucionalidade, sob pena, como vimos, de atrair para esse conceito todas as contradições normativas verticais.

Em suma, o parâmetro da inconstitucionalidade há de ser sempre, direta e mediatamente, uma norma de natureza constitucional."

RAMOS, ELIVAL DA SILVA. A inconstitucionalidade das leis: vício e sanção. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 64/65.

"A inconstitucionalidade se diz direta quando há entre o ato impugnado e a Constituição uma antinomia frontal, imediata. Será indireta quando o ato, antes de contrastar com a Constituição, conflita com uma lei. O regulamento de execução que desborda dos limites da lei, por exemplo, conquanto importe em violação do princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II), terá antes violado a lei que pretendeu regulamentar, configurando uma ilegalidade previamente a sua inconstitucionalidade. Por tal razão, a jurisprudência não admite controle de constitucionalidade de atos normativos secundários (inaptos para criar direito novo), de que são espécies, além do regulamento, as resoluções, instruções normativas e portarias, dentre outros. Em matéria de cabimento de recurso extraordinário por violação à Constituição, a regra é exigir que a afronta também seja direta, inadmitindo-se o recurso se ela for indireta."

BARROSO, LUÍS ROBERTO. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 40.

"A ação direta de inconstitucionalidade não é instrumento hábil para controlar a compatibilidade de atos normativos infralegais em relação à lei a que se referem, pois as chamadas crises de legalidade, como acentua o Supremo Tribunal Federal, caracterizadas pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapam do objeto previsto pela Constituição Federal."

MORAES. ALEXANDRE DE. Direito constitucional. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 739.

Nesse sentido, quanto ao não cabimento de controle concentrado em sede de inconstitucionalidade reflexa, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e em desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que inocorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (ADI 416 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-215 DIVULG 31-10-2014 PUBLIC 03-11-2014). – Grifei.*

Com efeito, em se tratando de alegação de inconstitucionalidade de ato normativo via reflexa, a demandar a análise da conformidade de outra lei com os ditames da Carta Magna, incabível o controle concentrado de constitucionalidade.

Do corpo do julgado colacionado, destaco os fundamentos do voto do eminente Ministro Relator:

*(...)*

*Na realidade, a análise do conteúdo dos atos estatais em causa, para efeito de aferição de seu grau de compatibilidade vertical com a Constituição da República, impõe que se examinem, previamente, os textos “de diplomas legais de repercussão local” (grifei).*

*Disso decorre que, entre os atos estatais ora questionados e as normas constitucionais invocadas como padrões de confronto, interpõem-se, como elementos interpretativos condicionantes, diversas espécies jurídicas de índole meramente legal, de cuja eventual inobservância – e somente dela – poderá emergir o pretendido juízo de inconstitucionalidade, o que faz incidir, no caso, a restrição firmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:*

*“– Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público.*

*A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame ‘in abstracto’ do ato estatal impugnado seja realizado exclusivamente à luz do texto constitucional.*

*Desse modo, a inconstitucionalidade deve transparecer diretamente do texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado.” (RTJ 147/545-546, Rel. Min. CELSO DE MELLO)*

*Vê-se , desse modo, presente o contexto em questão, que, sem a análise prévia de diplomas legislativos locais, não haverá como constatar, exceto mediante repercussão indireta , as alegadas ofensas à Constituição Federal.*

*Daí a advertência desta Corte, quando do julgamento da Rp 1.418/RS, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, ocasião em que se prestigiou diretriz jurisprudencial até hoje prevalecente no Supremo Tribunal Federal: “Na ação direta de inconstitucionalidade, examinam-se as leis impugnadas, apenas, em seus conteúdos, no sistema normativo que definem e nos efeitos delas decorrentes, de forma abstrata, em face de preceitos da Constituição Federal, não cabendo, assim, em princípio, ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito estrito desse processo, confrontar ou considerar, em sua individualidade concreta, casos, situações ou efeitos particulares, porventura resultantes da aplicação das leis, objeto da representação, até a data do julgamento.” (grifei)*

*É por tal razão , não custa insistir , que esta Suprema Corte tem advertido que crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se , por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado (RTJ 152/352 , Rel. Min. CELSO DE MELLO), pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se , tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal (RTJ 133/69, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RTJ 134/558, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 137/580, Rel. Min. CARLOS VELLOSO – RTJ 139/67, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RTJ 158/54-55, Rel. Min. CELSO DE MELLO).*

*Cumpre ressaltar, no ponto, que tal entendimento têm o beneplácito da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, em sucessivos precedentes, tem reconhecido, que situações de litigiosidade constitucional de caráter meramente reflexo, ainda que ocorrentes, não se expõem à possibilidade de contestação em sede de fiscalização normativa abstrata (RTJ 189/98, Red. p/ o acórdão ELLEN GRACIE – RTJ 199/946, Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE – RTJ 205/1125 , Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – RTJ 210/557 , Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 73/SP , Rel. Min. ROBERTO BARROSO – ADI 1.419/DF , Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.065/DF , Rel. Min. SEPULVEDA PERTENCE – ADI 2.628/DF , Red. p/ o acórdão Min. ELLEN GRACIE – ADI 2.714/DF , Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA – ADI 3.789/PR , Rel. Min. TEORI ZAVASCKI – ADI 4.218-AgR/DF , Rel. Min. LUIZ FUX – ADI 4.952/PB , Rel. Min. LUIZ FUX, v.g.).*

*Em suma: para que se viabilize o controle abstrato de constitucionalidade, é preciso que a situação de conflito entre o ato estatal dotado de menor positividade jurídica e o texto da Constituição transpareça, de maneira direta e imediata, do cotejo que se faça entre as espécies normativas em relação de antagonismo, independentemente de o contraste hierárquico com a Carta Política exigir, como sucede no caso, um necessário confronto prévio com qualquer outro estatuto de caráter legal.*

Corroborando o entendimento consolidado no Supremo, os precedentes jurisprudenciais:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto nº 2 .208, de 17.04.97 e Portaria nº 646, de 14.05.97. Alegação de afronta aos artigos 6º, 18 e 208, II da Constituição Federal. Lei nº 9.394/96 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Ao editarem o Decreto e a Portaria contra cujos dispositivos se insurgem os autores, pretenderam o Presidente da República e o Ministro da Educação conferir maior efetividade aos artigos 36, § 2º e 39 a 42, todos da Lei*

*nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional), disciplinando a implementação da educação profissional destinada aos alunos e demais membros da sociedade, como parte da política nacional de educação. Trata-se, pois, de atos normativos meramente regulamentares, e não autônomos, como sustentam os autores. Firmou a jurisprudência deste Supremo Tribunal o entendimento de que só é cabível a ação direta de inconstitucionalidade para o confronto direto, sem intermediários, entre o ato normativo impugnado e a Constituição Federal. Precedentes: ADIMC nº 996, Rel. Min. Celso de Mello e ADI nº 1388, Rel. Min. Néri da Silveira. Impossibilidade jurídica do pedido. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida” (ADI 1.670/DF, Rel. Min. Ellen Gracie). – Grifei.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.004, DE 14/04/98, DO ESTADO DE ALAGOAS. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 150, § 6º; E 155, § 2º, XII, G, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE CONFLITO DIRETO COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. Não cabe controle abstrato de constitucionalidade por violação de norma infraconstitucional interposta, sem ocorrência de ofensa direta à Constituição Federal. Hipótese caracterizada nos autos, em que, para aferir a validade da lei alagoana sob enfoque frente aos dispositivos da Constituição Federal, seria necessário o exame do conteúdo da Lei Complementar nº 24/75 e do Convênio 134/97, inexistindo, no caso, conflito direto com o texto constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida” (ADI 2.122/AL, Rel. Min. Ilmar Galvão). – Grifei.*

*LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1o, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.* ***ADI 882 / MT - MATO GROSSO*** ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE******Relator(a):  Min. MAURÍCIO CORRÊA******Julgamento:  19/02/2004           Órgão Julgador:  Tribunal Pleno****.***** *DJ 23-04-2004 PP-00006. – Grifei.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Controvérsia insuscetível de análise em controle abstrato de constitucionalidade, posto envolver o exame de normas infraconstitucionais (Lei Complementar nº 101/2000) e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional). Ação direta não conhecida.* ***ADI 2339 / SC - SANTA CATARINA*** ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE******Relator(a):  Min. ILMAR GALVÃO******Julgamento:  18/04/2001           Órgão Julgador:  Tribunal Pleno.*** *DJ 01-06-2001 PP-00076. – Grifei.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DO DISTRITO FEDERAL QUE DISPÕEM SOBRE CARREIRAS E CARGOS PÚBLICOS. COMPETÊNCIA DO STF PARA JULGAMENTO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DE DISPOSITIVOS IMPUGNADOS. EXISTÊNCIA DE JULGAMENTO ANTERIOR SOBRE DISPOSITIVO LEGAL IMPUGNADO. PREJUDICIALIDADE RECONHECIDA. PROVIMENTO DERIVADO DE CARGOS POR MEIO DE ASCENSÃO E TRANSPOSIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 37, II, DA CF. SÚMULA 685 DO STF. OFENSA INDIRETA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. I – A natureza híbrida do Distrito Federal não afasta a competência desta Corte para exercer o controle concentrado de normas que tratam sobre a organização de pessoal, pois nesta seara é impossível distinguir se sua natureza é municipal ou estadual. II - A ação está prejudicada no que diz respeito ao pleito de reconhecimento da inconstitucionalidade dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989 e 6º da Lei distrital 83/1989, em razão da superveniente perda de objeto, tendo em vista a suas revogações expressas, respectivamente, pelas Leis distritais, 3.318/2004 e 3.319/2004. Precedentes. III – Resta, também, prejudicado o feito no tocante à impugnação ao art. 1º da Lei 96/1990 do Distrito Federal, uma vez que já houve pronunciamento desta Corte acerca da constitucionalidade deste dispositivo no julgamento da ADI 402/DF, Rel. Min. Moreira Alves. IV - São inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989 por violarem o art. 37, II, da Constituição Federal. V – A jurisprudência pacífica desta Corte é no sentido de que a ascensão e a transposição, conforme se verifica nos dispositivos ora atacados, constituem formas de provimento derivado inconstitucionais, por violarem o princípio do concurso público. Súmula 685 do STF. VI – Quanto à impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992, eventual afronta ao texto constitucional seria indireta, uma vez que se mostra indispensável, para a resolução da questão, o exame do conteúdo de outras normas infraconstitucionais. Precedentes. VII – Ação julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os arts. 8º e 17 da Lei 68/1989 e o art. 6º da Lei 82/1989, prejudicado o exame dos arts. 3º da Lei distrital 66/1989, 6º da Lei distrital 83/1989 e 1º da Lei distrital 96/1990. VIII - Ação não conhecida no tocante a impugnação aos arts. 1º e 2º da Lei distrital 282/1992. (ADI 3341, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-125 DIVULG 27-06-2014 PUBLIC 01-07-2014). – Grifei.*

*LEI COMPLEMENTAR 20/1992. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA CIVIL ESTADUAL. AUTONOMIA FUNCIONAL E FINANCEIRA. ORÇAMENTO ANUAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE NO CONTROLE ABSTRATO. PRERROGATIVA DE FORO. EXTENSÃO AOS DELEGADOS. INADMISSIBILIDADE. DIREITO PROCESSUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. SERVIDOR PÚBLICO. APOSENTADORIA. AFRONTA AO MODELO FEDERAL. 1. Ordenamento constitucional. Organização administrativa. As polícias civis integram a estrutura institucional do Poder Executivo, encontrando-se em posição de dependência administrativa, funcional e financeira em relação ao Governador do Estado (artigo, 144, § 6o, CF). 2. Orçamento anual. Competência privativa. Por força de vinculação administrativo-constitucional, a competência para propor orçamento anual é privativa do Chefe do Poder Executivo. 3. Ação direta de inconstitucionalidade. Norma infraconstitucional. Não-cabimento. Em sede de controle abstrato de constitucionalidade é vedado o exame do conteúdo das normas jurídicas infraconstitucionais. 4. Prerrogativa de foro. Delegados de Polícia. Esta Corte consagrou tese no sentido da impossibilidade de estender-se a prerrogativa de foro, ainda que por previsão da Carta Estadual, em face da ausência de previsão simétrica no modelo federal. 5. Direito Processual. Competência privativa. Matéria de direito processual sobre a qual somente a União pode legislar (artigo 22, I, CF). 6. Aposentadoria. Servidor Público. Previsão constitucional. Ausência. A norma institui exceções às regras de aposentadoria dos servidores públicos em geral, não previstas na Lei Fundamental (artigo 40, § 1o, I, II, III, a e b, CF). Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, em parte. (ADI 882, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2004, DJ 23-04-2004 PP-00006 EMENT VOL-02148-02 PP-00205). – Grifei.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 191, DE 18 DE ABRIL DE 2000, DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 169, CAPUT E § 1º, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Controvérsia insuscetível de análise em controle abstrato de constitucionalidade, posto envolver o exame de normas infraconstitucionais (Lei Complementar nº 101/2000) e de elementos fáticos (existência da prévia autorização a que se refere o mencionado inciso II do § 1º do art. 169 do texto constitucional). Ação direta não conhecida. (ADI 2339, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2001, DJ 01-06-2001 PP-00076 EMENT VOL-02033-02 PP-00308). Grifei.*

*Ação direta de inconstitucionalidade: descabimento, de regra, para o controle abstrato da argüição de inconstitucionalidade mediata de atos normativos secundários - em particular, dos decretos regulamentares - por alegada violação de normas infraconstitucionais interpostas, mormente quando controvertida a inteligência destas.* ***II. Meio ambiente e engenharia genética: liberação de OGM (organismos geneticamente modificados): impugnação ao D. 1.752/95, especialmente ao seu art. 2º, XIV, relativo à competência, na matéria, do CTNBio e à possibilidade de o órgão dispensar para exarar parecer a respeito o Estudo de Impacto Ambiental e o conseqüente RIMA: controvérsia intragovernamental entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o do Meio Ambiente sobre a vinculação ou não do CONAMA ao parecer do CTNBio, em face da legislação formal pertinente (LL 6.938/81 e 8.974/95), que evidencia a hierarquia regulamentar do decreto questionado e o caráter mediato ou reflexo da inconstitucionalidade que se lhe irroga: matéria insusceptível de deslinde na ação direta de inconstitucionalidade (cf. n. I supra), mas adequada a outras vias processuais, a exemplo da ação civil pública. (ADI 2007 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/1999, DJ 24-09-1999 PP-00025 EMENT VOL-01964-01 PP-00089). – Grifei.***

A referência apenas genérica aos artigos da Constituição Estadual que teriam sido feridos e, especialmente, o fato de que o suporte jusnormativo para a conduta do Estado foi uma norma de natureza infraconstitucional (Lei Complementar 103/00), apontam para o reconhecimento da inépcia da inicial, forte nos art.s 267, I e 295, I, ambos do Código de Processo Civil Brasileiro.

A hipótese, pois, é de descabimento de ação direta de inconstitucionalidade no caso em exame.

Assim a jurisprudência de nosso Órgão especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TRINDADE DO SUL. INÉPCIA DA INICIAL. LEIS N.º 1.389/2011, 1.390/2011, 1.391/2011 E 1.392/2011. NÃO INDICAÇÃO, PELOS PROPONENTES, DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL QUE ESTARIAM SENDO AFRONTADOS. ANTINOMIA COM RELAÇÃO A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS QUE NÃO SE SUJEITA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. EXTINGUIRAM O FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046954673, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em 09/07/2012)

Do voto do eminente Relator destaco o seguinte trecho:

A Constituição do Estado, ao fixar a competência do Tribunal de Justiça, estabelece, em seu art. 95, que cabe à Corte processar e julgar ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra leis municipais somente por afronta à Constituição Estadual, já que a expressão e a Constituição Federal foi julgada inconstitucional, pelo STF, dentro da ADIn 409 – RS

Assim, inviável o conhecimento da presente ação, que não explicitou os dispositivos da Carta Estadual que estariam sendo afrontados pelas normas municipais, o que torna inepta a inicial proposta.

Nesse sentido, os seguintes precedentes desse Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA DE MENÇÃO AOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS. IMPOSSIBILIDADE DE SE ARGUIR A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI EM CONFRONTO COM LEGISLAÇÃO FEDERAL. EXTINÇÃO DA DEMANDA. A inconstitucionalidade de lei municipal, para qual este Tribunal tem competência para processar e julgar, é aquela cuja arguição se faz perante a Constituição Estadual (CE, art. 95, XII, d) ou, mediante via transversa, perante a Constituição Federal. É inepta a inicial, se o proponente não explicita os supostos preceitos constitucionais violados. Evidencia-se a impossibilidade jurídica do pedido, se a pretendida declaração de inconstitucionalidade tem por fundamento regras infraconstitucionais, sendo vedado o controle abstrato. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041043175, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 26/09/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DA PATRULHA. ARTIGO 106 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL 35/2005. INÉPCIA DA INICIAL. Cumpre indeferir a inicial que não reflete a indicação dos dispositivos constitucionais afrontados pela norma impugnada, conforme precedentes da Corte. INICIAL INDEFERIDA. (DECISÃO MONOCRÁTICA) (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041242199, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em 10/05/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ERNESTINA. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL CUJA AUTORIDADE TERIA SIDO DESRESPEITADA PELA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE, NÃO É PERMITIDO AO PODER JUDICIÁRIO AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARTS. 267, I, C/C 295, I, DO CPC. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA EXTINTA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041736679, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 25/04/2011)

De outro lado, impertinente, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, promover análise de eventual antinomia entre os dispositivos das Leis Municipais apontadas como viciadas e outras normas infraconstitucionais, como pretendido. Na hipótese, ter-se-ia situação de ilegalidade, não de inconstitucionalidade, sendo inviável o controle abstrato.

Esse é o entendimento do STF, v.g.: ADI 882/MT, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Correa, j. 19/02/2004, e, ADIN 2339-SC, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 18/04/2001. No mesmo sentido, tem se manifestado esta Corte, v.g.: Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70029816048, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio dos Santos Caminha, Julgado em 10/08/2009, e Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70019586015, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 11/02/2008.

Logo, não deve ser conhecido o pedido contido na inicial, pois não foram apontados os dispositivos da Constituição Estadual que teriam sido violados pelas normas municipais atacadas.

Idem a posição da Suprema Corte, que no julgamento da ADI 4040/DF, relatora a eminente Ministra CARMEM LÚCIA, decidiu caso análogo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

DECRETO N. 6.161/2007, ALTERADO PELO DECRETO N. 6.267/2007, QUE “DISPÕE SOBRE A INCLUSÃO E EXCLUSÃO, NO PROGRAMA NACIONAL DE DESESTATIZAÇÃO – PND, DE EMPREENDIMENTOS DE TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA INTEGRANTES DA REDE BÁSICA DO SISTEMA ELÉTRICO INTERLIGADO NACIONAL – SIN, DETERMINA À AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL PROMOÇÃO E O ACOMPANHAMENTO DOS PROCESSOS DE LICITAÇÃO DAS RESPECTIVAS CONCESSÕES”.

**1.** Preliminar de inépcia da petição inicial pela ausência de fundamentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade.

**2.** Impossibilidade de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade contra ato normativo de efeito concreto. O Decreto n. 6.161/2007, alterado pelo Decreto n. 6.267/2007 não se dota das características de abstração e generalidade para ser processado e julgado pela via eleita.

**3.** Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

Ao fundamentar o voto de relatoria assim disse a Magistrada:

O diploma impugnado “dispõe sobre a inclusão e exclusão, no Programa

Nacional de Desestatização – PND, de empreendimentos de transmissão de energia elétrica integrantes da Rede Básica do Sistema Elétrico Interligado Nacional – SIN, [e] determina à Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL a promoção e o acompanhamento dos processos de licitação das respectivas concessões”

**3.** Cumpre, analisar, em preliminar, a fundamentação do Autor para a alegada inconstitucionalidade do diploma argüido como inconstitucional.

Preliminar de ausência de fundamentação do pedido de declaração de inconstitucionalidade

**4.** Afirmam o Presidente da República, em suas informações, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, esses em seus respectivos pareceres, que a presente ação não poderia sequer ser conhecida.

Primeiramente, porque a impugnação do Autor careceria de suficiente fundamentação, nos termos do que exige a Lei n. 9.868/99:

“Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos

jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.” (grifos nossos)

O exame da petição inicial demonstra não se ter nela

fundamentação jurídica que a dote dos elementos legalmente exigidos, a ela devendo ser aplicada a regra do art. 4º da Lei n. 9.868/99, que dispõe: “petição inicial inepta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator”, circunstância a se aplicar à espécie.

O Autor pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da integralidade do Decreto n. 6.161/2007, com as alterações do Decreto n. 6.267/2007, com argumentos genéricos quanto à alegada ausência de constitucionalidade, sem pontuar em quais aspectos específicos haveria afronta à Constituição da República.

**5.** O Supremo Tribunal Federal assentou entendimento segundo o qual não se há de conhecer de ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem normas de forma genérica e abstrata:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE

PEDIR E PEDIDO - Cumpre ao Autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica (...)” (ADI n. 1.708, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário,

unânime, DJ 13.3.1998).

E: “5. A Corte não tem conhecido ADIN em que a disposição impugnada não possua a natureza de norma jurídica, ou seja, de regra de caráter geral. 6. Inviável o conhecimento da matéria, em ação direta de inconstitucionalidade, no que concerne à reestruturação de empresa pública. 7. Insuficiência de

fundamentação da inicial dado o número de dispositivos legais alterados pela Medida Provisória, sem que se particularize, pontualmente, como convém, a motivação a justificar a declaração de sua invalidade. 8. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, por falta de motivação específica quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade” (ADI 1.811-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, Plenário, unânime, DJ 25.2.2000).

Ainda:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Inépcia da inicial. É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação as normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem. Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece” (ADI 259, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, maioria, DJ 19.2.1993).

Pelo acima exposto, acolho a prefacial para declarar a inépcia da inicial e JULGAR EXTINTA a vertente ADIN, prejudicado o agravo regimental, restando insubsistente a liminar antes concedida.

**II - Do mérito**

Caso superada a prefacial passo ao enfrentamento do mérito.

Os fundamentos do pedido foram parcialmente enfrentados anteriormente quando do julgamento da preliminar.

Tenho que sobraram dois pontos que ainda demandam análise mais acurada.

O primeiro diz com a natureza da decisão contida na Lei Estadual nº 14.653/14, que dispôs sobre o piso regional. Ocorre que a vedação contida na Lei Complementar 103/00, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, inciso I, limita o exercício de tal prerrogativa no segundo semestre de anos eleitorais, mais objetivamente, no que se refere ao governo dos Estados e às Assembléias Legislativas.

Da redação da referida lei complementar, se observa que se trata de norma permissiva de instituição de piso salarial nos Estados nas hipóteses legais.

Instituir significa "dar formação, dar começo, criar, estabelecer e fundar", conforme o dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa e o Dicionário UNESP de Português Contemporâneo.

No mesmo sentido, uma obra editada em Portugal, qual seja o Dicionário da Língua Portuguesa da Porto Editora, professa os mesmos significados anteriores e acresce um outro: "estabelecer de uma forma duradoura".

Entendo que a vedação legal deva ser interpretada sob a ótica do verdadeiro sentido dos vocábulos, já que as leis não contêm palavras inúteis ou ambíguas, sendo claro para o signatário que não seria possível no segundo semestre do ano de 2014 a implantação da sistemática do piso salarial, o qual, contudo, se deu no já longínquo ano de 2001. A legislação que se seguiu apenas reajustou os valores então instituídos.

Volto ao dicionário. As obras editadas no Brasil e acima mencionadas são claras ao atribuir ao verbo reajustar os seguintes significados: "voltar, adequar, ajustar ao custo de vida (salários), reequilibrar, tornar (vencimentos, ordenado, preço) proporcionados à elevação do custo de vida e acertar de acordo com a elevação do custo de vida". Nossos irmãos portugueses são extremamente objetivos ao destacar a simples adequação do que já existia: "ajustar de novo".

Certo que é de ser compreendida a diferença e que a distinção feita acima não é mero jogo de palavras ou exercício de antiquada retórica, mas sim a aplicação da lingüística ao texto legal e sua interpretação, pois tal qual uma obra de arte, este desvincula-se de seu autor e agrega-se à compreensão do intérprete, que tem - no caso - evidente dever de fidelidade com a *mens legis*.

O lingüista STEVEN ROGER FISCHER, ao estudar a origem dos idiomas e seu uso como manifestação objetiva da vontade e identificação de grupos e/ ou indivíduos, assim nos ensina:

*"A língua não apenas assinala de onde viemos, o que advogamos e a quem pertencemos, mas também opera tática e estrategicamente para investir nossa franquia individual, étnica e de gênero; para autorizar nossa peregrinação através da ordem social; e para mostrar aos outros o que queremos e como pretendemos alcançar o que queremos. Por intermédio da história as pessoas julgam umas as outras - ou seja, consciente ou inconscientemente avaliam seu lugar na sociedade humana - baseadas somente em sua língua étnica, seu dialeto regional, e em sua própria escolha pessoal de palavras individuais. O veredicto linguístico vem sendo definitivo e modelador de toda a história humana."*

*FISCHER, STEVEN ROGER. Uma breve história da linguagem, tradução Flávia Coimbra. Osasco, SP: Novo Século Editora, 2009. p. 220.*

Isto posto, não vejo a inconstitucionalidade apontada em função do período de tempo em que se deu o processo legislativo.

O aspecto seguinte até certo ponto se mimetiza com a situação anterior, pois diz com o exercício do poder político por força do rompimento do princípio da razoabilidade na fixação do índice de reajuste.

Recuperando os fatos, é de ser destacado que o Sr. Governador do Estado enviou projeto à Assembléia Legislativa após uma eleição na qual não obteve êxito e, em votação plenária, a proposta foi aprovada à unanimidade. O Sr. Governador eleito, falando nos autos, pugnou pela improcedência da ADIN e confirmação do percentual de 16%. Faço o destaque apenas para pontuar que o processo político foi harmônico, mas mesmo que não tivesse sido, caberia a prevalência do ato daquele que legalmente detinha o poder e legalmente o exerceu.

Os limites que circunscrevem a atividade política não a enfraquecem, mas modo inverso a fortalecem exatamente pela legitimidade, ou em outras palavras: ao governo cabe governar. Na esteira do Iluminismo e da Revolução Francesa, BENJAMIN CONSTANT, em sua obra seminal “Princípios de políticas aplicáveis a todos os governos”, com mestria, mostra tal caminho:

*"A circunscrição da autoridade política, dentro de seus limites precisos, não tende a enfraquecer essa autoridade necessária. Ao invés disso, lhe proporciona a única força real que pode ter. A jurisdição da autoridade tem que ser escrupulosamente limitada; mas, uma vez fixada, essa jurisdição tem que ser organizada de tal sorte a sempre poder alcançar, de forma rápida e completa, todos os propósitos dentro de sua competência. A liberdade tem tudo a ganhar do confinamento severo do governo aos limites de sua legitimidade; mas não ganha coisa alguma se o governo for débil dentro de sua esfera de jurisdição."*

*CONSTANT, BENJAMIN. Princípios de políticas aplicáveis a todos os governos. Editado por Etienne Hoffman. Edição publicada por Droz, CH-1206, Genebra. 1980 Livraria Droz S.A. Introdução 2003 Liberty Fund, Inc. 2007 Topbooks para a edição em língua portuguesa, 1ª edição brasileira: setembro de 2007. p. 633.*

O exercício justo e necessário da autoridade também foi tratado por HANNAH ARENDT em suas reflexões políticas do Século XX compiladas no livro “Entre o passado e o futuro” do qual destaco o seguinte trecho:

*"Visto que a autoridade sempre exige obediência, ela é comumente confundida como alguma forma de poder ou violência. Contudo, a autoridade exclui a utilização de meios externos de coerção; onde a força é usada, a autoridade em si mesma fracassou. A autoridade, por outro lado, é incompatível com a persuasão, a qual pressupõe igualdade e opera mediante um processo de argumentação. Onde se utilizam argumentos, a autoridade é coloca em suspenso. Contra a ordem igualitária da persuasão ergue-se a ordem autoritária, que é sempre hierárquica. Se a autoridade deve ser definida de alguma forma, deve sê-lo, então, tanto em contraposição à coerção pela força como à persuasão através de argumentos. (A relação autoritária entre o que manda e o que obedece não se assenta nem na razão comum nem no poder do que manda; o que eles possuem em comum é a própria hierarquia, cujo direito e a legitimidade ambos reconhecem e na qual ambos têm seu lugar estável predeterminado.) Esse ponto é de importância histórica; um dos aspectos de nosso conceito de autoridade é de origem platônica, e quando Plantão começou a considerar a introdução da autoridade no trato dos assuntos públicos na 'polis', sabia que estava buscando uma alternativa pra a maneira grega usual de manejar os assuntos domésticos que era persuasão (péithein), assim como para o modo comum de tratar os negócios estrangeiros, que era a força e a violência (bía)."*

*ARENDT, HANNAH, 1906-1975. Entre o passado e o futuro, tradução Mauro W. Barbosa. 7 ed. 1 reimp. São Paulo Perspectiva, 2013. p.129.*

Assim, ao estabelecer um percentual tecnicamente defensável e também tecnicamente questionável, o Sr. Governador do Estado, em final de mandato, e o Sr. Governador do Estado eleito apenas cumpriram etapas do processo político, pelo que não vislumbro qualquer inconstitucionalidade ou desvio de poder no ato legislativo.

Isto posto, o voto é no sentido de declarar a inépcia da inicial e julgar o processo extinto com base nos artigos 267, I e 295, I do CPC, restando prejudicado o agravo regimental e insubsistente a liminar ou, caso rejeitada a prefacial, voto pela improcedência da ação e provimento do agravo regimental.

É o voto.

**DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH** - Em que pese o brilhante voto do Relator, com a devida vênia, estou divergindo.

Em razão do voto por mim proferido na Ação Direita de Inconstitucionalidade nº. 70063154371, julgando-a procedente, estou desprovendo o presente agravo regimental.

**DES. IRINEU MARIANI** – Estou desprovendo o Agravo Regimental.

**DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO** - Com a devida vênia às orientações de voto em sentido diverso, acompanho o eminente Relator no minucioso **acolhimento** da preliminar de extinção da ação direta de inconstitucionalidade sem resolução do mérito, restando insubsistente a liminar e prejudicado o presente agravo regimental.

Eventualmente rejeitada a preliminar por esta Corte, também acompanho o eminente Relator no desate do mérito do processo objetivo principal, para **julgá-lo improcedente**, todavia provido o presente agravo regimental.

É o voto.

**DES. SÉRGIO FERNANDO DE VASCONCELLOS CHAVES -** Estou desprovendo o Agravo Regimental.

**DES. MARCO AURÉLIO HEINZ** – Estou desprovendo o Agravo Regimental.

**DES. LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA** - Voto pelo improvimento do presente agravo regimental, face ao que votei nos ns. 8 e 9 da pauta.

**DES. PAULO ROBERTO LESSA** **FRANZ** – Estou desprovendo o Agravo Regimental.

**DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY** – Estou desprovendo o Agravo Regimental.

**DESA. CATARINA RITA KRIEGER MARTINS** - Peço vênia ao eminente Relator, Desembargador Túlio de Oliveira Martins, para, nos termos dos votos proferidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 70063154371 (na ordem da pauta, n.º 08) e n.º 70063181309 (n.º 09), votar pelo não provimento do presente Recurso de Agravo Regimental, ratificando a liminar concedida.

É o voto.

todos OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES. JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO - Presidente - Agravo Regimental nº 70063327399, Comarca de Porto Alegre: "POR MAIORIA, PROVERAM O AGRAVO REGIMENTAL, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES LUÍS AUGUSTO COELHO BRAGA, PAULO ROBERTO LESSA FRANZ, TASSO CAUBI SOARES DELABARY, CATARINA RITA KRIEGER MARTINS, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, IRINEU MARIANI, SÉRGIO FERNANDO DE VASCONCELLOS CHAVES E MARCO AURÉLIO HEINZ."