

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.342.558 GOIÁS

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN
RECTE.(S) : PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
RECDO.(A/S) : FEDERACAO DO COMERCIO DO ESTADO DE GOIAS
ADV.(A/S) : NADIA TAVARES CARDOSO DE MORAIS

Decisão: Trata-se de agravo cujo objeto é a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal de Justiça de Goiás, assim ementado (eDOC 12, p. 1 -2):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINARES AFASTADAS PELO COLEGIADO QUANDO DA ANÁLISE DA MEDIDA LIMINAR. DESNECESSIDADE DE REVOLVIMENTO DOS TEMAS. LEI ESTADUAL Nº 20.190 DE 05 DE JULHO DE 2018. REGRA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. VÍCIO FORMAL RECONHECIDO. PEDIDO PROCEDENTE. EFEITO EX TUNC.

1. Desnecessária a análise das preliminares apontadas pelo órgão de representação do Estado de Goiás se o colegiado desta Corte já as afastou, à unanimidade, quando da apreciação do pedido liminar.

2. A Lei estadual n. 20.190/2018, que dispõe sobre a reserva de vagas de empresas para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços ao Estado de Goiás, ao tratar de matéria afeta a norma geral de contratação e licitação e a direito do trabalho, cujo domínio da competência legislativa é privativo da União, ex vi do artigo 22, incisos I e XXVII, da Constituição da República, violou o princípio constitucional da separação dos Poderes, como também a norma do artigo 4º, inciso II, da Constituição do Estado de Goiás.

3. Verificada a incompatibilidade formal do dispositivo

ARE 1342558 / GO

impugnado com o ordenamento constitucional vigente, é de rigor o julgamento de procedência do pedido inicial formulado em processo objetivo de controle de constitucionalidade, com supressão integral do texto guerreado, observado o regular efeito ex tunc, eis que não configuradas as excepcionais hipóteses do art. 27, da Lei n. 9.868/99.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
JULGADA PROCEDENTE.**

Não foram opostos embargos de declaração.

No recurso extraordinário, com fundamento no art. 102, III, a, do permissivo constitucional, aponta-se ofensa aos arts. 5º, I, 7º, XXX e 22, XXVII, da Constituição Federal.

Nas razões recursais, sustenta-se, em suma, que os Estados possuem uma margem de conformação para legislar sobre normas específicas do processo licitatório, desde que não conflitem com as normas gerais editadas pela União.

Alega-se, ainda, que não há vedação para que o Estado-membro acrescente outras exigências além do o grupo de pessoas beneficiadas por reservas de vagas em empresas licitantes já previstas na Lei nº 8.666/93 e que critério de discrimen adotado pela lei estadual é medida constitucionalmente justificada.

Afirma-se que a *“com a reserva de vagas para mulheres vitimas de violência doméstica, buscou-se dar-lhes oportunidade para que sejam reinseridas no mercado de trabalho, dada a especial condição que ostentam, em atenção, inclusive, do que preconiza o artigo 7º, XX, da Constituição Federal”* (eDOC 16, p. 14).

A Presidência do Tribunal de Justiça de Goiás inadmitiu o recurso extraordinário em virtude de incidir, na hipótese, os óbices das Súmulas 280 e 282 do STF (eDOC 20).

É o relatório. Decido.

A irresignação merece prosperar.

Eis o teor da Lei 20.190/2018, do Estado de Goiás:

ARE 1342558 / GO

Art.1º Esta Lei dispõe sobre a reserva de vagas de empregos nas empresas prestadoras de serviços ao Estado de Goiás para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Art. 2º A empresa interessada em prestar serviços ao Estado de Goiás deverá encaminhar, concomitantemente aos documentos exigidos na fase de habilitação, carta de compromisso afirmando sua disposição em destinar 5% (cinco por cento) das vagas de emprego relacionadas ao objeto do respectivo contrato administrativo a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

§ 1º Os editais de licitação e os contratos deverão conter cláusula que contenha a determinação prevista no caput deste artigo.

§ 2º A observância do percentual de vagas reservadas por esta Lei dar-se-á durante todo o período da prestação de serviços e aplicar-se-á a todos os cargos oferecidos.

Art. 3º Na hipótese de não preenchimento da quota prevista no artigo 2º, as vagas remanescentes serão revertidas para as demais mulheres trabalhadoras.

Art. 4º Nas renovações dos contratos cuja publicação do edital de licitação se dê após a vigência desta Lei, ou em seus aditamentos, será observado o disposto nesta Lei.

A questão dos autos cinge-se à possibilidade da legislação estadual complementar as normas gerais editadas pela União em matéria de licitação, conforme dispõe o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição da República, de modo a conciliar as peculiaridades estaduais com as diretrizes gerais inseridas no âmbito legislativo federal.

A repartição de competências é característica essencial em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por consequência, a convivência harmônica entre as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta disposição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levado em conta o domínio dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para o reforço do federalismo cooperativo em uma dimensão de fato cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente a fim de que

ARE 1342558 / GO

o funcionamento consonante das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º, da CRFB) e objetivos (art. 3º, da CRFB) da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado obriga-se a exercê-las em proveito do alcance do bem comum e da satisfação dos direitos fundamentais.

Assim, é preciso reconhecer, no âmbito da repartição constitucional de competências federativas, que o Município, por exemplo, desde que possua competência para matéria, detém primazia sobre os temas de interesse local, nos termos do disposto no art. 30, I, da CRFB. De igual modo, Estados e União detêm competência sobre os temas de seus respectivos interesses, nos termos dos parágrafos do art. 24 da CRFB. Há, dessa forma, um direcionamento das ações de governo do ente local para o nacional, naquilo que José de Oliveira Baracho vislumbrou como sendo o princípio da subsidiariedade do federalismo brasileiro:

“O princípio da subsidiariedade mantém múltiplas implicações de ordem filosófica, política, jurídica, econômica, tanto na ordem jurídica interna, como na comunitária e internacional. Dentro das preocupações federativas, o Governo local deve assumir grande projeção, desde que sua efetivação, estrutura, quadros políticos, administrativos e econômicos que se projetam na globalidade dos entes da Federação. No exercício de suas atribuições, o governo das entidades federativas poderá promover ações que devem, pelo menos, mitigar a desigualdade social, criar condições de desenvolvimento e de qualidade de vida. A Administração pública de qualidade, comprometida com as necessidades sociais e aberta à participação solidária da sociedade, pode melhorar as entidades federativas e os municípios. A partir desse nível, concretiza-se, necessariamente a efetivação dos direitos humanos. A descentralização, nesse nível, deverá ser estímulo às liberdades, à criatividade, às iniciativas e à vitalidade das diversas legalidades, impulsionando novo tipo de crescimento e melhorias sociais. As burocracias centrais, de tendências autoritárias opõem-se, muitas vezes, às medidas descentralizadoras, contrariando as atribuições da sociedade e dos governos locais. O

ARE 1342558 / GO

melhor clima das relações entre cidadãos e autoridades deve iniciar-se nos municípios, tendo em vista o conhecimento recíproco, facilitando o diagnóstico dos problemas sociais e a participação motivada e responsável dos grupos sociais na solução dos problemas, gerando confiança e credibilidade". (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Revista da Faculdade de Direito da UFMG , n. 35, 1995. p. 28-29)

Ressalte-se, assim, que a assunção de competência pelo ente maior deve fundar-se no princípio da subsidiariedade, ou seja, na demonstração de que é mais vantajosa a regulação de determinada matéria pela União ou pelo Estado, conforme for o caso. Trata-se, portanto, de privilegiar a definição dada pelo legislador, reconhecendo que eventual lacuna deve ser vista como possibilidade de atuação dos demais entes federativos, não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional.

In casu, observa-se, que o ato normativo aqui analisado, ao dispor sobre reserva de vagas de empregos para as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar nas empresas prestadoras de serviços ao Estado, não usurpou a competência da União para legislar sobre normas gerais, tendo em vista que, de acordo com o federalismo cooperativo e a incidência do princípio da subsidiariedade, a atuação legislativa estadual se deu de forma consentânea com a ordem jurídica constitucional. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 1.602/2011 do Estado do Amapá. Projeto Oportunidade para reinserção de apenados. 3. Inexistência de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. 4. Competência privativa da União para legislar sobre licitações e contratos. Normas gerais. 5. Inexistência de vício de inconstitucionalidade formal. 6. Concretização de direitos fundamentais, internacionalmente assegurados. Direito do preso à ressocialização. 7. Inexistência de inconstitucionalidade material. 8. Importância das políticas públicas federais, estaduais e municipais, elaboradas com a

ARE 1342558 / GO

colaboração do Poder Judiciário, Ministério Público e CNJ, para a reinserção dos presos e egressos do sistema penitenciário no mercado de trabalho. 9. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 4729, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe 16.06.2020).

Observa-se, portanto, que o entendimento adotado pelo Tribunal de origem quanto à inconstitucionalidade formal está em dissonância com a jurisprudência desta Corte.

Ademais, o critério adotado pela Lei do Estado de Goiás para fins de reserva de vagas é materialmente consentâneo com a Constituição da República, trata-se de medida voltada à promoção da igualdade em sua faceta material.

Da leitura do texto normativo, é possível depreender que o legislador estadual limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro da proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, conforme previsto no art. 7º, XX, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. A lei objeto desta ação densifica diversos comandos constitucionais, inclusive de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

Por fim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido quanto à existência de violação ao princípio da isonomia, destaco o justo reconhecimento da diferenciação entre igualdade formal e igualdade material feito por esta Suprema Corte em inúmeras ocasiões.

Colho do voto do eminente Relator Min. Ricardo Lewandowski, no julgamento da ADPF 186, que declarou a constitucionalidade da política de instituição de cotas raciais pela Universidade de Brasília, o seguinte excerto:

“É escusado dizer que o constituinte de 1988 dada toda a

ARE 1342558 / GO

evolução política, doutrinária e jurisprudencial pela qual passou esse conceito não se restringiu apenas a proclamar solenemente, em palavras grandiloquentes, a igualdade de todos diante da lei.

À toda evidência, não se ateve ele, simplesmente, a proclamar o princípio da isonomia no plano formal, mas buscou emprestar a máxima concreção a esse importante postulado, de maneira a assegurar a igualdade material ou substancial a todos os brasileiros e estrangeiros que vivem no País, levando em consideração é claro a diferença que os distingue por razões naturais, culturais, sociais, econômicas ou até mesmo acidentais, além de atentar, de modo especial, para a desequiparação ocorrente no mundo dos fatos entre os distintos grupos sociais.”

Posteriormente, quando da apreciação da ADC 41, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2017, foi reconhecida a constitucionalidade da Lei nº 12.990/2014, que reserva 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal direta e indireta a pessoas negras. Também neste julgado, a Corte reafirmou posicionamento no sentido de que a realização dos objetivos presentes na Carta Cidadã demanda ações estatais no sentido da equiparação substancial daqueles em posição de desigualdade.

Assentadas estas premissas, entendo que o acórdão recorrido violou o princípio inscrito no caput do art. 5º do Texto Constitucional, tendo em vista a especial condição das mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. A interpretação defendida pelo recorrente honra o princípio da isonomia, bem como outros valores constitucionais básicos, como a dignidade da pessoa humana, a promoção da igualdade entre homens e mulheres e a proteção ao mercado de trabalho da mulher.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade estadual, nos termos dos artigos 932, V, “b” e VIII do CPC, por estar o acórdão recorrido em confronto com entendimento do Plenário desta Suprema Corte.

ARE 1342558 / GO

Publique-se.

Brasília, 6 de dezembro de 2021.

Ministro EDSON FACHIN

Relator

Documento assinado digitalmente