
A CONSOLIDAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO POLÍTICA DE ESTADO DE PROTEÇÃO SOCIAL DE TRABALHADORES VULNERÁVEIS

*THE ESTABLISHMENT OF MINIMUM WAGE AS A STATE POLICY OF SOCIAL
PROTECTION OF VULNERABLE WORKERS*

*Daniel Pincowsky Cardoso Martins de Andrade Alvim
Advogado da União
Departamento de Acompanhamento Estratégico
Secretaria Geral de Contencioso*

SUMÁRIO: 1 A deturpação do significado social do salário mínimo. Breve recapitulação; 2 As teses invocadas pela SGCT; 3 O acolhimento do modelo da Lei nº 12.382/11 pelo STF; 4 Um horizonte promissor para a consolidação do salário mínimo como referência de proteção social. Referências.

RESUMO: Com a superveniência da Constituição Federal de 1988, o salário mínimo foi alçado à categoria de direito social fundamental dos trabalhadores e a competência para a fixação de seu valor foi outorgada ao Congresso Nacional. Todavia, a conjuntura econômica que se instalou após 1988 e a inércia legislativa no tratamento da matéria não permitiram que o salário mínimo resgatasse o seu poder de compra e desenvolvesse sua vocação social. Os seus reajustes permaneceram subordinados a interesses monetários, econômicos e fiscais de ocasião. Apenas entre os anos de 2000 a 2005, o Estado brasileiro começou a debater uma fórmula de reajuste capaz de transferir de maneira mais previsível os ganhos de produtividade da economia nacional para o salário mínimo. A Lei nº 12.382/11 surgiu como resultado desses debates, estabelecendo que a variação anual do salário mínimo entre os anos de 2012 a 2015 seria divulgada por Decreto Presidencial e seguiria um modelo de dupla vinculação, observando a variação do INPC e do PIB relativa a exercícios anteriores. Em julgamento de novembro de 2011, o Supremo Tribunal Federal placitou a constitucionalidade da política de valorização do salário mínimo prevista na Lei nº 12.382/11, destacando que ele não teria operado delegação ilegítima de atribuições do Congresso Nacional ao Poder Executivo, mas implantado um esquema de cooperação institucional entre os dois Poderes voltado à promoção do salário mínimo como uma “política de Estado”.

PALAVRAS-CHAVE: Salário Mínimo. Direito Social Fundamental. Desenho Institucional. Política de Estado. Proteção Social

ABSTRACT: With the promulgation of the Constitution of 1988, the minimum wage was raised to the category of workers' fundamental social right and the authority to determine its value was assigned to Congress. However, the economic situation that has developed since 1988 and the legislative inertia in the treatment of the matter did not allow the minimum wage to rescue its purchasing power and to develop its social vocation. Its adjustments remained subordinated to transitory economic, monetary and fiscal interests. Only in the years 2000 to 2005, the Brazilian government began debating a formula that would be able to reflect, in a more predictable manner, the productivity gains of the national economy in the minimum wage. Law No. 12.382/11 came as a result of these discussions, stating that the annual variation in the minimum wage between the years 2012-2015 would be disclosed by Presidential Decree and following a model of mutual linkage, observing the INPC and GDP of previous years. In a November of 2011 trial, the Supreme Court ruled the

constitutionality of the policy of increasing the value of minimum wage established in the Law No. 12.382/11, noting that there was no unlawful delegation of powers of the Congress to the Executive branch, but a scheme of institutional cooperation between the two powers aiming the promotion of the minimum wage as a “state policy”.

KEYWORDS: Minimum Wage. Fundamental Social Right. Institutional Cooperation. State Policy. Social Protection

1 A DETURPAÇÃO DO SIGNIFICADO SOCIAL DO SALÁRIO MÍNIMO AO LONGO DA HISTÓRIA BRASILEIRA. UMA BREVE RECAPITULAÇÃO

O salário mínimo está positivado como técnica de proteção social no cenário jurídico nacional e internacional há quase um século. Além de estar previsto nos textos constitucionais brasileiros que se sucederam desde 1934, há pelo menos três compromissos internacionais¹ firmados pelo Brasil junto à Organização Internacional do Trabalho que exaltam a importância dessa política salarial em termos de justiça social.

Sem embargo do reconhecimento jurídico desse mecanismo, as suas potencialidades sociais restaram frustradas em diferentes momentos da história brasileira². Em grande parte, isso se deve ao fato de que o salário mínimo consubstancia um instituto de repercussões transversais, cujo manejo pode gerar efeitos das mais variadas ordens, impactando simultaneamente nas realidades³ monetária, econômica, orçamentária e fiscal da nação.

Além disso, o próprio modelo político existente para a constituição do montante do salário mínimo antes da superveniência da ordem constitucional de 1988 contribuiu para que o seu valor de referência ficasse mais exposto a flutuações. Entre 1934 e 1969, a sua definição ficou inteiramente a cargo do Poder Executivo⁴, que após a manifestação

1 Convenções nº 26 e 99, sobre métodos para fixação dos salários mínimos na indústria e na agricultura, internalizadas no ordenamento brasileiro pelo Decreto Presidencial nº 41.721/57; e Convenção nº 131, internalizada pelo Decreto Presidencial nº 89.686/84.

2 “Instituído em julho de 1940, atingiu seus maiores valores na segunda metade dos anos 50. Nas décadas seguintes foi sendo persistentemente rebaixado até atingir seus menores valores nos primeiros anos da década de 90. De meados dos anos 90 até hoje, vem sendo objeto de tímida e irregular recuperação. Ainda assim, o valor atual situa-se perto de 1/3 do valor de julho de 1940.” DIEESE. Nota técnica nº 06, out. 2005 – *Salário mínimo e distribuição de renda*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2005/notatecSMDR.pdf>>. Acesso em 12.03.2013.

3 CACCIAMALI, Maria Cristina. *A política de salário mínimo e sua influência na distribuição de renda*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/sal_min/t03.pdf>. Acesso em: 17.03.2013.

4 MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. *O direito fundamental ao salário mínimo digno: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: LTR, 2010. p. 43 e 61

de órgãos consultivos – Comissões do Salário Mínimo, sucedidas pelo Departamento Nacional de Salários e, após, pelo Conselho Nacional de Política Salarial – aprovava o valor a ser praticado por meio de Decreto da Presidência da República⁵.

Com o propósito de evitar que o salário mínimo ficasse subordinado a esses aspectos conjunturais e políticos, a Constituição Federal de 1988⁶ reconheceu o instituto como um direito social fundamental dos trabalhadores, além de trazer a definição do seu valor para o terreno do debate político majoritário, outorgando a responsabilidade de sua fixação ao Congresso Nacional.

Todavia, mesmo com a proclamação da fundamentalidade do instituto e da concepção de um novo desenho institucional, o salário mínimo continuou a sofrer com seguidos desvirtuamentos. Nos primeiros anos da vigência da CF/88 (1989/1994) – quando o Brasil experimentou o desafio de estabilizar um quadro econômico de grande volatilidade inflacionária – ele foi acionado muito mais como uma ferramenta de controle dos índices de preços do que para promover justiça social.

Mais adiante, entre 1994 e 1998, quando a economia brasileira já dispunha de uma configuração menos errática tendo em vista os êxitos do Plano Real – que permitiu que os reajustes do salário mínimo passassem a obedecer a uma linearidade anual, implementada via sucessivas Medidas Provisórias – as contingências cambiais e o baixo crescimento econômico não permitiram que o valor do salário mínimo incorporasse um ganho real mais expressivo⁷, pois o governo federal priorizava o atingimento de metas orçamentárias traçadas em planos de austeridade fiscal.

Nesse período, o salário mínimo recebeu atualizações muitas vezes insuficientes até mesmo para a manutenção de seu poder aquisitivo, o que

5 Consolidação das Leis do Trabalho:

Art. 116 - O decreto fixando o salário mínimo, decorridos 60 (sessenta) dias de sua publicação no Diário Oficial, obrigará a todos que utilizem o trabalho de outrem mediante remuneração.

6 Constituição Federal de 1988:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

7 Mesmo assim, dados científicos apontam que entre 1995-1998 o valor real do salário mínimo obteve um incremento de 25,9%. Ver NOGUEIRA, Isabela. *Uma introdução ao debate sobre distribuição de renda e salário mínimo no Brasil*. Disponível em: <<http://criticaeconomica.wordpress.com/2008/01/18/uma-introducao-ao-debate-sobre-distribuicao-de-renda-e-salario-minimo-no-brasil/>>. Acesso em: 17.03.2011.

motivou partidos políticos e entidades de classe a acionarem a jurisdição constitucional para questionar a validade dos instrumentos normativos que fixaram o seu valor para o ano de 1996. No julgamento das ADI's nº 1439 e 1458, o Supremo Tribunal Federal produziu precedentes clássicos sobre a matéria, reconhecendo a inconstitucionalidade dos valores então fixados e o artigo 7º, IV, da Constituição.

A ementa de ambos os casos, elaborada pelo Ministro Celso de Mello, evidenciou que a atitude governamental em relação ao salário mínimo impôs claro desprestígio pela função social do instituto, pois, ao fixá-lo em valor insuficiente, o legislador, “*longe de atuar como o sujeito concretizante do postulado constitucional que garante à classe trabalhadora um piso geral de remuneração (CF, art. 7º, IV), estará realizando, de modo imperfeito, o programa social assumido pelo Estado*”⁸.

A doutrina jurídica também reconheceu a apatia legislativa no tratamento do salário mínimo, com severas críticas à letargia do Parlamento:

Acredita-se que o maior responsável pelo valor do salário mínimo não suprir as necessidades básicas do empregado e de sua família é o Poder Legislativo, pois foi incumbido pelo legislador constitucional de dar eficácia social e efetividade ao art. 7º, IV, da Constituição Federal. No momento em que o Poder Executivo passa a fixar o valor do salário mínimo e o Poder Legislativo apenas acata, está sendo omissivo, e descumprindo o papel que lhe foi destinado pelo legislador de 1988⁹.

Isso dá prova de como a inovadora abordagem conferida pela CF/88 ao salário mínimo não produziu efeitos imediatos na concretização do instituto. Somente após a superação das conjunturas econômicas desfavoráveis, é que o Estado brasileiro passou a proceder a uma avaliação mais madura sobre a necessidade de estabelecer uma valorização mais efetiva da função social do salário mínimo.

No ano de 2005, o debate político sobre o tema se instalou conjuntamente em duas importantes instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, criou-

8 MC na ADI nº 1458, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 03/05/1996. Publicação em 20/09/1996.

9 MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. *O direito fundamental ao salário mínimo digno: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: LTr, p. 200, 2010.

se¹⁰ uma Comissão Quadripartite¹¹ formada por representantes do governo, trabalhadores, aposentados e empregadores, com o “*objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo e analisar seus impactos no mercado de trabalho, na Previdência Social e nas políticas de assistência e desenvolvimento social no âmbito do Governo Federal e demais entes federativos*”.

Na sequência, o Ato Conjunto nº 03/2005, publicado pelo Congresso Nacional em 25.10.2005, criou a Comissão Mista Especial do Salário Mínimo, que realizou audiências com vários especialistas e entidades representativas dos segmentos sociais interessados no tema. Os trabalhos finais de ambas as câmaras de debate¹² concluíram que a ausência de uma política de valorização fixa e previsível que propiciasse a transferência dos ganhos de produtividade do país para o valor do salário mínimo era um dos principais entraves ao desenvolvimento da vocação social do instituto.

As negociações mediadas pela Comissão Quadripartite do MTE resultaram no embrião da estratégia de valorização do mínimo que seria positivada alguns anos depois. Segundo Nota Técnica nº 79/2009¹³, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, “*a política então desenhada definiu, como critério de reajuste, o repasse da inflação do período entre as correções, e o aumento real pela variação do Produto Interno Bruto (PIB), com defasagem de dois anos.*”

10 Decreto Presidencial de 20 de abril 2005

11 CARDOSO JR., José Celso. Salário mínimo e desenvolvimento social, in *Caderno Temático 1 – Política social e desenvolvimento: O Brasil entre dois projetos*. Disponível em: <<http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/147-caderno-1-jose-celso.html>>. Acesso em: 20.03.2013.

12 “*A sistemática de reajuste do salário mínimo, na forma como vem se dando nos últimos anos, desvirtua o papel desse salário, privilegiando a lógica orçamentária em detrimento do atributo social e redistributivo que originalmente se lhe conferia. (...)*

A presente iniciativa de constituição da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo concentra esforços no sentido de restituir o cunho redistributivo do salário mínimo, não apenas pelo resgate de sua função social, mas também pela iniciativa implícita do estabelecimento de um mecanismo legal e permanente para o seu reajuste. A adoção de uma sistemática com anteparo legal parece consistir em importante solução. Outros países adotam procedimento idêntico. Na França, o salário SMIC (Salário Mínimo Interprofissional de Crescimento) é anualmente reajustado com base no repasse integral da inflação medida por índice oficial, acrescido de um adicional de produtividade, como forma de fazer o trabalhador também compartilhar do aumento de produtividade verificado na economia.

Além disso, a perenidade de uma sistemática de reajuste respaldada em preceito legal deverá proporcionar maior proteção do salário mínimo face às injunções políticas de cunho eleitoral e mesmo aos arroubos tecnocráticos destinados a fazer do salário mínimo variável chave de políticas macroeconômicas contracionistas e ortodoxas”. Relatório final da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo. Rel. Paulo Paim. Brasília: Congresso Nacional, 2006. p. 118 e 124.

13 DIEESE. Nota técnica nº 79, Fev. 2009 – *Política de Valorização do Salário Mínimo: A aplicação da lei em 1º de fevereiro*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2009/notatec79SalMin2009.pdf>>, acesso em: 12.03.2013.

Eis que, em 10.02.2011, o Poder Executivo remeteu à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 382/2011, que dispôs sobre valor para o salário mínimo de 2011, fixando-o em R\$ 545,00 (quinhentos e quarenta e cinco reais) e propôs uma Política de Valorização do Salário Mínimo para um período de médio prazo, a ser praticada ao longo dos quatro anos subsequentes (até o exercício de 2015).

De acordo com a política sugerida, a revisão anual do valor do salário mínimo seria obtida mediante a aplicação de uma regra fixa, que faria incidir sobre o valor nominal vigente dois percentuais cumulativamente considerados: (i) o percentual do INPC acumulado para o ano imediatamente anterior ao reajuste, para fins de se manter o poder de compra do salário mínimo; e (ii) o percentual da variação positiva do PIB de dois anos antes do aumento, com o fito de propiciar o incremento real do valor do salário mínimo.

Assim, o valor do salário mínimo em 2012 corresponderia, por exemplo, ao valor do ano de 2011 incrementado pela aplicação cumulativa do INPC (a ser registrado ao final de 2011) e do percentual de crescimento do PIB referente ao exercício de 2010. Demais, disso, o artigo 3º da proposição legislativa enfocada preconizou que os reajustes e aumentos fixados mediante a aplicação dessas regras seriam estabelecidos pelo Poder Executivo, por meio de decreto.

O PL nº 382/11 logrou aprovação por ampla margem de maioria nas duas casas congressuais. Em 16.02.2011, o texto foi aprovado na Câmara dos Deputados, com apenas uma alteração no texto original encaminhado pelo Poder Executivo, que fez constar do art. 3º do PL a ressalva “nos termos desta Lei”¹⁴. Após o beneplácito legislativo, a Lei nº 12.382/2011 foi publicada no Diário Oficial da União.

Não obstante a aprovação, o Partido Popular Socialista (PPS), o Partido Social da Democracia Brasileira (PSDB) e o partido Democratas (DEM) entenderam que, ao atribuir ao Poder Executivo a incumbência de estabelecer, por decreto, os reajustes e aumentos do salário mínimo, o artigo 3º, *caput*, e o § único, da Lei nº 12.382/2011 incidiriam em vício de inconstitucionalidade material, pelo que ajuizaram, em 01.03.2011, a ADI nº 4568.

Os partidos Requerentes alegavam que essas normas atentariam contra (i) o artigo 7º, IV, da Constituição Federal, pois o comando constitucional invocado estabeleceria que a fixação do valor do salário mínimo seria matéria reservada exclusivamente à disciplina de lei em

14 Lei nº 12.382/11:

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

sentido formal; e (ii) o princípio da separação dos poderes, pois teriam operado uma dissimulada delegação de poderes ao Presidente da República, numa tentativa de usurpação da prerrogativa do Congresso Nacional de participar da discussão sobre o valor do salário mínimo.

2 AS TESES INVOCADAS PELA SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO PARA DEMONSTRAR A CONSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO PRECONIZADA PELA LEI Nº 12.382/11

Dada a relevância maior da matéria e o acionamento da jurisdição constitucional pelos partidos políticos da bancada oposicionista, a Secretaria Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União se organizou para adiantar os trabalhos de defesa do ato legislativo impugnado, o que foi feito mediante a convocação do seu Departamento de Acompanhamento Estratégico¹⁵ para produzir um estudo prévio a respeito da constitucionalidade da nova Política de Valorização do Salário Mínimo, como o intuito de aparelhar da melhor maneira possível a futura manifestação a ser apresentada na ADI nº 4568.

No estudo, finalizado em fevereiro de 2011, elaborou-se uma análise do instituto do salário mínimo no ordenamento jurídico brasileiro, abordando a sua configuração jurídico-positiva ao longo dos tempos, as razões que determinaram a inefetividade de sua função social, as medidas estatais adotadas para a superação dessa apatia, o modelo de valorização proposto pela Lei nº 12.382/11 e a constitucionalidade do seu formato, destacando que a norma em questão não representou uma delegação legislativa oblíqua, nem empoderou o Poder Executivo em detrimento das competências do Legislativo.

Após o recebimento da intimação, o Departamento de Controle Concentrado da SGCT foi chamado para se manifestar formalmente nos autos, ocasião em que afirmou serem improcedentes as alegações da inicial, uma vez que (i) não houve ofensa à reserva de lei; (ii) o Executivo atuará tão somente mediante o exercício de função regulamentar plenamente vinculada; (iii) não ocorreu delegação de

¹⁵ Decreto Presidencial nº 7.392/2010:

Art. 11. Ao Departamento de Acompanhamento Estratégico compete:

I - assistir o Secretário-Geral de Contencioso quanto ao acompanhamento e avaliação das ações que envolvam a União em curso no Supremo Tribunal Federal;

II - elaborar os memoriais e os roteiros de sustentação oral nos processos relevantes de controle concentrado e difuso de constitucionalidade; e

III - realizar o acompanhamento das ações judiciais relevantes, inclusive daquelas ajuizadas contra o Presidente da República e Ministros de Estado.

função legislativa, pois a atividade a ser desenvolvida pelo Poder Executivo não contempla qualquer possibilidade de inovação primária no ordenamento jurídico; e (iv) trata-se de técnica legislativa que não retirou do Congresso o poder de rever, a qualquer momento, as regras traçadas.

Quanto à primeira das teses elencadas acima, apontou-se que, ao atribuir ao Poder Executivo o encargo de estabelecer os reajustes e aumentos do salário mínimo, o artigo 3º da Lei nº 12.382/11 indicou explicitamente que deveria ser observada a fórmula fixada nos §§ e incisos do seu artigo 2º. Dessa forma, o ato a ser praticado pelo Poder Executivo estaria plenamente vinculado a uma regra pré-fixada pelo próprio Legislativo em outras passagens da Lei nº 12.382/11.

Assim, por não contemplar qualquer possibilidade de inovação primária no ordenamento jurídico, mas tão somente a aplicação de indicadores econômicos que seriam futuramente definidos por órgão técnico (no caso, o IBGE), a atividade a ser desenvolvida pelo Poder Executivo na divulgação do valor do salário mínimo estaria compreendida nas raias da função regulamentar.

No que se refere ao segundo e terceiro argumentos, demonstrou-se que, na medida em que a Lei nº 12.382/11 trouxe não apenas os *standards* ou os elementos essenciais para a determinação do valor do salário mínimo, mas absolutamente todas as definições necessárias para a plena execução da finalidade da lei, não havia espaço para se cogitar da ocorrência de uma autorização legislativa abdicativa ou renunciativa, estas sim ilegítimas.

Demais disso, a manifestação do DCD enfatizou que a Lei nº 12.382/11 veio à baila como uma solução possível para o problema de inefetividade da função social do salário mínimo, esclarecendo que a lei criou uma regra fixa e previsível para a valorização do instituto no período compreendido entre os anos de 2012 e 2015, de modo a imprimir um sentido de gradualidade, estabilidade e continuidade na promoção desse importante instituto social, e a consolidá-lo como uma política pública de Estado destinada a garantir proteção social e a promover a distribuição mais igualitária dos rendimentos do trabalho.

3 O ACOLHIMENTO DO MODELO DA LEI Nº 12.382/11 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Designada para relatar a ADI nº 4568, a Ministra Cármen Lúcia aplicou ao caso o rito abreviado previsto na Lei nº 9.868/99. A instrução do processo foi conduzida com elogiável celeridade, tendo se

encerrado em cerca de 6 (seis) meses, tempo muito abaixo da média. Após receber as informações das Casas Legislativas do Congresso Nacional, da Presidência da República, a defesa da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República, a Ministra incluiu o feito na pauta do Plenário em 11.10.2011, tendo o processo sido apregoadado para julgamento de mérito em 03.11.2011.

O voto-condutor proferido pela Ministra Relatora foi amplamente consentâneo com as teses de defesa do ato normativo empolgadas pela manifestação da Secretaria-Geral de Contencioso, nos memoriais apresentados durante a sessão e na sustentação levada a efeito pelo Advogado-Geral da União.

A Ministra rechaçou as teses expendidas na inicial a partir de três principais contrapontos. Entendeu ela (i) não haver delegação imprópria de Poderes ao Presidente da República, pois ele não fixaria qualquer valor, mas apenas aplicaria matematicamente os termos legalmente previstos, sem inovar na ordem jurídica; (ii) ser *“infundada a crítica constitucional formulada porque, ainda que se retirasse do mundo jurídico a referência ao modo de se decretar a divulgação do quantum a vigorar como salário mínimo (...), não se teria alteração na fixação de seu valor”*; e (iii) inexistir qualquer usurpação das competências legislativas do Congresso, porque poderia o legislativo revogar os critérios da Lei nº 12.382/11 quando entendesse oportuno.

Os fundamentos e a conclusão da Relatora foram secundados pela ampla maioria dos Ministros, à exceção dos Ministros Ayres Britto e Marco Aurélio, que reconheciam a procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade. A despeito do resultado amplamente favorável, é interessante referir algumas angulações que foram captadas por outros Ministros durante o julgamento da causa.

O Ministro Luiz Fux, por exemplo, trouxe à baila a doutrina dos parâmetros inteligíveis, desenvolvida pela Suprema Corte americana para o exame da validade das delegações de poder normativo do Legislativo para o Executivo, salientando que a Lei nº 12.382/11 seria perfeitamente compatível com as bases dessa teoria, uma vez que a fórmula apresentada por ela seria *“praticamente exauriente, fechada, exaustiva do modo como deverá ocorrer o reajuste e a majoração do valor real do salário mínimo, segundo um planejamento de longo prazo que guarda estrita analogia com a periodicidade do plano plurianual”*¹⁶.

Segundo o Ministro Fux, a periodicidade adotada para a vigência do modelo de reajuste qualificaria a política de valorização instituída

16 ADI nº 4568, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Cármen Lúcia, Julgamento em 03/11/2011. Publicação em 30/03/2012.

pela Lei nº 12.382/11 como uma verdadeira “política de Estado”, capaz de transcender os propósitos casuísticos de governo com a finalidade de robustecer a finalidade social do salário mínimo. Por fim, enfatizou que o ato normativo não teria implicado em renúncia de competência legislativa do Congresso, “*mas sim na criação de um diálogo institucional que busca colher frutos das virtudes dos dois Poderes Políticos: a representatividade plural do Parlamento (...), com o conhecimento técnico e o dinamismo do Poder Executivo*”.

A abordagem conferida pelo Ministro Luiz Fux coincide em muitos pontos com a tese que vinha sendo explorada pela SGCT desde as suas primeiras manifestações, no sentido de caracterizar a política instituída pela Lei nº 12.382/11 como exemplo de política de Estado de médio prazo, destinada a confraternizar a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo em prol de um ganho de eficiência do salário mínimo.

Contudo, não foram todos os magistrados da Suprema Corte que louvaram a formatação supragovernamental da política de valorização do salário mínimo. Os Ministros Ayres Britto e Gilmar Mendes manifestaram grande preocupação com a vinculação que a Lei nº 12.382/11 criou para os reajustes futuros, principalmente com a sua projeção para uma próxima legislatura (exercício de 2015).

Segundo Ayres Britto, o próprio espírito da Constituição pressuporia a anualidade dos reajustes do salário mínimo pelo Congresso Nacional. Em outra vertente crítica, mas chegando a conclusões semelhantes, o Ministro Gilmar Mendes manifestou certa hesitação¹⁷ em sufragar a validade da Lei nº 12.382/11 por quatro exercícios, por considerar que tal projeção temporal poderia vulnerar a ideia de reserva de Parlamento, que estaria implicitamente contida na norma do art. 7º, IV, da CF/88, o que, segundo ele, poderia alijar as minorias parlamentares do debate sobre o tema durante um significativo período de tempo. Não obstante, o Ministro Gilmar Mendes votou pela improcedência da ADI, considerando estar a Lei nº 11.382/11 no limiar da constitucionalidade.

Último a votar durante o julgamento, por ocupar, à época, a cadeira da Presidência, o Ministro Cezar Peluso não vislumbrou inconstitucionalidade no artigo impugnado pelos Partidos Políticos

17 “Desse modo, quando a lei em tela permite que o reajuste ultrapasse o período da legislatura atual, não apenas dificulta uma nova deliberação parlamentar sobre o tema durante o atual governo, como também torna bastante difícil que a nova legislatura, ou seja, os novos parlamentares, que serão eleitos em 2014, e quiçá o novo Presidente da República, deliberem sobre o assunto no primeiro ano de seus mandatos”. Trecho de voto escrito apresentado pelo Min. Gilmar Mendes no julgamento da ADI nº 4568.

Requerentes na inicial. Todavia, reconheceu haver delegação indevida na norma do art. 2º, § 2º, da Lei nº 12.382/11, pois ela permitiria que o Presidente da República estimasse o valor do salário mínimo ao seu alvedrio enquanto não divulgados os índices de correção pelo IBGE.

A maioria dos Ministros, contudo, entendeu que a questão não poderia ser objeto de exame por não ter sido suscitada na petição da ação direta. Após este último debate, proclamou-se o resultado da sessão, declarando-se a constitucionalidade do art. 3º da Lei nº 12.382/11 por votação não unânime.

4 UM HORIZONTE PROMISSOR PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO COMO REFERÊNCIA DE PROTEÇÃO SOCIAL

A retrospectiva dos fatos que precederam a edição da Lei nº 12.382/11 demonstram que a inovação trazida pela Constituição de 1988 ao transferir o *locus* deliberativo sobre o salário mínimo para o Congresso Nacional não teve o condão de alavancar os desígnios sociais do instituto, que continuou a ter seu montante de referência reajustado de maneira casuística, por meio de Medidas Provisórias inspiradas em preocupações monetárias, orçamentárias ou fiscais.

O novo diploma legal, contudo, apostou numa engenharia institucional cooperativa de médio prazo, por meio da qual, durante quatro exercícios financeiros seguidos (2012-2015), os Poderes Legislativo e Executivo se comprometeram a aplicar ao salário mínimo uma regra de valorização constante, concebida para permitir que o valor da remuneração de piso dos trabalhadores se aproprie dos ganhos de produtividade da economia brasileira, ao mesmo tempo em que se atualiza por um índice de correção monetária de larga aplicação.

Após receber o sufrágio da Suprema Corte no plano da normatividade, a Lei nº 12.382/11 teve caminho livre para operar sobre a realidade. E, transcorrida quase metade do período previsto para sua vigência, já é possível observar efeitos benéficos surgidos com a incidência do novo modelo¹⁸. Tanto é assim que, em março de 2013, a OIT divulgou estudo¹⁹ a respeito do crescimento do nível de salários no mundo em que destaca o papel das economias em

18 Em 2012, o valor do salário mínimo foi reajustado em 14%, passando a valer R\$ 622,00 (seiscentos e vinte e dois reais). No ano seguinte, o valor divulgado pelo Poder Executivo atingiu a casa de R\$ 678,00 (seiscentos e setenta e oito reais), representando uma variação de 9% em relação ao ano anterior.

19 Relatório Mundial de Salários 2012/2013

desenvolvimento no período de 2012 a 2013, citando a política de valorização do salário mínimo no Brasil como exemplo a ser seguido.

Segundo o referido estudo, a adoção dessa política de valorização pelo Brasil foi um dos principais fatores responsáveis pelo crescimento médio real de 2,7% nos salários pagos no país, contra 1,2% no restante do planeta. Além disso, a Organização²⁰ afirma que o salário mínimo representa uma forma eficiente de redução da pobreza e de proteção social, porque as pessoas mais afetadas pelo seu aumento são aquelas que estão à margem do processo social hegemônico, como os trabalhadores domésticos, que, segundo estima, chegam a 7 milhões de pessoas no Brasil, 46% dos quais recebem exatamente um salário mínimo.

Mas os impactos sociais do salário mínimo vão além dos trabalhadores, atingindo outros cidadãos em posição de vulnerabilidade. Isso porque os artigos 201, § 2º, e 203, V, da Constituição Federal estabeleceram o salário mínimo como piso de determinadas prestações sociais (benefícios previdenciários e assistenciais, como abono e seguro-desemprego). Por conta disso, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República²¹ calcula que, como o reajuste de 9% no salário mínimo de 2013, 3,7 milhões de pessoas idosas e com deficiência que recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) serão favorecidas.

Esses reajustes confirmam a trajetória recente de consolidação do salário mínimo como política de proteção social e atestam a eficiência do desenho institucional proclamado pela Lei nº 12.382/11 para reativar a vocação social do instituto no Brasil. Ao valorizar o mecanismo, emancipando-o da influência oportunista de discursos orçamentários, o país se aproxima da concretização de um dos principais flancos do programa de justiça social concebido na Constituição cidadã de 1988. Assim, pelo menos por enquanto, a política de valorização da Lei nº 12.382/11 assoma como uma experiência bem sucedida de “política de Estado”.

20 “OIT: políticas sobre salário mínimo para reduzir pobreza”. Matéria jornalística divulgada em: <<http://oglobo.globo.com/economia/oit-politicas-sobre-salario-minimo-para-reduzir-pobreza-6963806>>, acesso em 20.03.2013.

21 “3,7 milhões de idosos e pessoas com deficiência serão beneficiados com aumento do salário mínimo”. Matéria jornalística divulgada em: <<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh/2013/01/17-jan-13-3-7-milhoes-de-idosos-e-pessoas-com-deficiencia-serao-beneficiados-com-aumento-do-salario-minimo>>. Acesso em: 15.03.2013.

REFERÊNCIAS

- CACCIAMALI, Maria Cristina. *A política de salário mínimo e sua influência na distribuição de renda*. Disponível em <http://www.mte.gov.br/sal_min/t03.pdf>. Acesso em: 17.03.2013.
- CARDOSO JR., José Celso. Salário mínimo e desenvolvimento social, in *Caderno Temático 1 – Política social e desenvolvimento: O Brasil entre dois projetos*. Disponível em: <<http://www.politicasocial.net.br/index.php/caderno/caderno-tematico1/147-caderno-1-jose-celso.html>>. Acesso em: 20.03.2013.
- DIEESE. Nota técnica nº 06, out. 2005 – *Salário mínimo e distribuição de renda*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2005/notatecSMDR.pdf>>. Acesso em: 12.03.2013.
- DIEESE. Nota técnica nº 79, Fev. 2009 – *Política de Valorização do Salário Mínimo: A aplicação da lei em 1º de fevereiro*. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2009/notatec79SalMin2009.pdf>>. Acesso em: 12.03.2013.
- NOGUEIRA, Isabela. *Uma introdução ao debate sobre distribuição de renda e salário mínimo no Brasil*. Disponível em: <<http://criticaeconomica.wordpress.com/2008/01/18/uma-introducao-ao-debate-sobre-distribuicao-de-renda-e-salario-minimo-no-brasil/>>. Acesso em: 17.03.2011.
- MUNIZ, Mirella Karen de Carvalho Bifano. *O direito fundamental ao salário mínimo digno: uma análise à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: LTr, p. 43 e 61, 2010.
- Relatório final da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo. Rel. Paulo Paim. Brasília: Congresso Nacional, 2006. p. 118 e 124.
- Supremo Tribunal Federal. MC na ADI nº 1458, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello.
- Julgamento em 23/05/1996. Publicação em: 20/09/1996. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.
- Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4568, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Cármen Lúcia, Julgamento em 03/11/2011. Publicação em 30/03/2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>.
- Organização Internacional do Trabalho, Global Wage Report 2012-13. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_194843.pdf>. Acesso em: 20.03.2013.