

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo por objeto lei do Estado do Rio de Janeiro que impõe aos contribuintes, como condição para a obtenção de incentivos ou isenções fiscais junto à Fazenda Pública fluminense, a reserva de dez por cento das vagas de seus quadros de funcionários ao primeiro emprego.

ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Processo n° 0026148-29.2012.8.19.0000

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Relator: Des. Luiz Felipe Haddad

Representante: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN

Representados: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e Exmo. Governador do Estado do Rio de Janeiro

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL.

Direito Constitucional. Ação Direta de constitucionalidade tendo por objeto lei do Estado do Rio de Janeiro que, para fins de concessão de incentivos e isenções fiscais em favor de contribuintes, condiciona-a à reserva de dez por cento de vagas de seus quadros de funcionários para o primeiro emprego. Alegação de vício de usurpação da competência legislativa da União para editar normas de direito do trabalho, a par da ofensa aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, livre iniciativa e livre concorrência.

Pretensão declaratória que se mostra procedente, haja vista a manifesta inadequação e inidoneidade dos comandos contidos na legislação alvejada para a consecução da finalidade social colimada, o que importa em violação aos postulados da razoabilidade, isonomia e livre iniciativa. Acolhimento do pedido.

I - RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN, tendo por objeto a Lei Estadual n° 6.192/2012, a qual impõe aos contribuintes, como condição para a obtenção de incentivos ou isenções fiscais junto à Fazenda

Pública fluminense, a reserva de dez por cento das vagas de seus quadros de funcionários ao primeiro emprego.

Como suporte de seu pedido, alega a entidade demandante, em síntese, que o diploma legal em questão importou em violação à sistemática constitucional da repartição das competências legislativas, na medida em que os entes políticos estaduais não podem editar regras sobre direito de trabalho, o que se insere no âmbito da competência privativa da União.

Já sob o enfoque substancial, ressalta a autora que a legislação estadual em comento, de modo irrazoável, restringe o direito das sociedades empresárias de contratar livremente os seus empregados. E, nessa mesma ordem de ideias, sustenta que a política consagrada na lei é inadequada, porquanto não se prestará ao atingimento da finalidade perseguida, já não bastasse o fato de o percentual ali previsto ser elevado e desproporcional. Conclui ter havido violação aos cânones da razoabilidade, isonomia, livre iniciativa e livre concorrência (fls. 02/23).

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro prestou as informações de fls. 40/56, em que suscitou, em linha de preliminar, a incompetência do Tribunal de Justiça para exercer o controle de constitucionalidade de normas estaduais em face da Constituição Federal. No mérito, procurou negar os vícios de inconstitucionalidade arguidos na inicial, concluindo pela validade do diploma alvejado, mormente à luz da premissa de que a legislação vergastada não veicula qualquer obrigação de contratação de pessoal para o primeiro emprego, mas sim um mero condicionamento da outorga de benefícios fiscais em favor dos contribuintes que adotarem tal iniciativa.

A tutela de urgência pleiteada na exordial, consubstanciada na suspensão da eficácia da Lei nº 6.192/2012, restou indeferida, conforme a r. decisão relatorial de fl. 58.

A eminente Procuradora-Geral do Estado ofertou a sua manifestação conclusiva, em que opinou pela rejeição do pedido, valendo-se de alegações similares àquelas expostas pelo órgão legislativo representado, com ênfase na ideia de que a matéria tratada no ato normativo impugnado não versa sobre direito do trabalho, mas sim sobre direito tributário, em relação à qual prevalece a competência legiferante concorrente entre a União e os estados-membros (fls. 64/72).

Da mesma linha argumentativa lançou mão o Exmo. Governador do Estado, que também pugnou pela rejeição do pleito declaratório formulado (fls. 75/88).

Na sequência, foram os autos encaminhados ao *Parquet*.

II - FUNDAMENTAÇÃO

a) Da preliminar de incompetência do Poder Judiciário fluminense

A toda evidência, não merece prosperar a questão prévia, suscitada por ambos os representados, relacionada à suposta incompetência absoluta

do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro para apreciar a lide (cujos argumentos se acham logicamente atrelados à ideia de que seria incabível o controle concentrado tendo por objeto o cotejo entre a legislação impugnada e normas inseridas na Carta Política de 1988).

Ora, é de todo irrelevante, para viabilizar-se a deflagração da ação direta de inconstitucionalidade, se as normas da Carta Estadual tidas pela parte autora como vulneradas reproduzem, explícita ou implicitamente, regras fundamentais da Constituição Federal. Aliás, basta observar que inúmeras são as representações por inconstitucionalidade que, tendo adotado como referencial princípios ou normas da Constituição fluminense que reproduziam a disciplina posta pelo Poder Constituinte originário, tiveram o seu mérito conhecido pelo E. Órgão Especial do TJ/RJ.

O aspecto que sobreleva, quanto ao ponto, é que, diante do confronto abstrato entre lei estadual, de um lado, e a Constituição estadual, de outro - conforme efetivamente se estabeleceu na exposição contida na peça exordial -, tem lugar o controle concentrado no âmbito do Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 161, inciso IV, letra "a", da Carta fluminense.

b) Do mérito

Adentrando a seara meritória, o Ministério Público, divergindo da opinativa da douda Procuradoria-Geral do Estado, entende que assiste razão à entidade demandante, pelo que merece acolhida a sua pretensão declaratória.

Considerando que o pleito formulado na inicial se estriba na arguição de duas ordens distintas de vícios de inconstitucionalidade - formal e substancial -, convém examiná-las separadamente, com vistas a uma melhor sistematização da exposição.

b.1) Da alegada ofensa às regras de repartição de competências legislativas

Assim é que releva notar, todavia, que não é vingável o primeiro fundamento deduzido na peça vestibular, segundo o qual a Lei nº 6.192/2012 teria afrontado a sistemática constitucional de repartição das competências legislativas.

Isso porque, examinando-se o teor do diploma legal em questão, nele não se vislumbra, sequer remotamente, a regulamentação de qualquer instituto afeto ao ramo do direito do trabalho. De fato, não parece ter havido, na legislação vergastada, a normatização de aspectos próprios da relação jurídica laboral, senão apenas o condicionamento da concessão de benefícios de natureza fiscal em favor dos contribuintes que reservarem uma parcela de suas vagas de trabalho ao primeiro emprego.

Bem diverso seria o panorama se a lei em comento previsse, como hipótese de perda dos mesmos benefícios tributários, o fato de a empresa contribuinte, durante um determinado lapso temporal, dispensar, sem justa causa, um empregado anteriormente contratado à luz do incentivo do primeiro

emprego, definindo, para tal fim, o que seria justa causa. Em tal exemplo, parece não haver nenhuma dúvida de que o diploma estadual estaria tratando, indevidamente, de matéria afeta ao direito do trabalho, em clara usurpação da competência legislativa da União.

De outro giro, é certo que, a se partir da premissa a que se aferram os representados e a ilustre Procuradora-Geral do Estado - qual a de que a Lei nº 6.192/2012 versa sobre direito tributário ou, mais precisamente, sobre benefícios e isenções fiscais relativas a tributos estaduais -, poder-se-ia entender, a princípio, que a mesma passaria a incorrer numa outra espécie de vício de inconstitucionalidade formal, a saber, a inobservância da regra da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o respectivo projeto de lei.

Embora tal orientação seja respeitável, e até já tenha sido sustentada pelo Ministério Público e acolhida pelo E. Órgão Especial do TJ/RJ (confira-se, *v.g.*, a ADI nº 2005.007.00119), o certo é que a própria Corte fluminense e, sobretudo, o Supremo Tribunal Federal, já pacificaram o entendimento de que, em se tratando de leis tributárias concessivas de isenções e/ou benefícios fiscais, não prevalece a exigência da iniciativa privativa do Chefe do Executivo no tocante à apresentação dos respectivos projetos (nesse sentido, a ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 27/04/2001; ADI 2464, Rel. Min. Ellen Gracie, Plenário, DJ 25/05/2007; RE 590.697-ED, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJE 06/09/2011; RE 362.573-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJE 17/08/2007; e RE 585.413, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJE 08/03/2013).

Aliás, releva notar que tal exegese se baseia na própria necessidade de se interpretarem restritivamente as normas atinentes à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo na deflagração do processo legislativo, até mesmo em razão da excepcionalidade de que as mesmas se revestem (sendo a regra geral, ao revés, a iniciativa legiferante do próprio parlamento, instituição que, por definição, encarna a representação popular e, portanto, deve ser a protagonista do processo tendente à inovação da ordem jurídica).

b.2) Da alegada ofensa aos princípios da razoabilidade, isonomia, livre iniciativa e livre concorrência

Entretanto, forçoso é reconhecer a existência de vícios de inconstitucionalidade que, ao menos sob o enfoque material, estão a macular a validade da Lei nº 6.192/2012, notadamente à luz do cânone da razoabilidade.

Como cediço, traduz-se a razoabilidade das leis - manifestação substancial da garantia do devido processo legal (art. 9º, *caput*, CE/89) - numa relação de adequação e compatibilidade jurídica entre o motivo e o resultado da atividade legiferante desempenhada, com vistas à consecução do interesse público e à satisfação da finalidade social, desideratos que, por óbvio, devem nortear a elaboração de todo e qualquer ato normativo.

In casu, tem razão a entidade demandante ao afirmar que o diploma legal em análise não se mostra adequado para o atingimento da finalidade alegadamente colimada, isto é, superar as dificuldades supostamente encontradas por “pessoas que apesar de, muitas vezes, já qualificadas, não conseguem a inserção no mercado de trabalho.” (expressão da eminente Procuradora-Geral do Estado; vide o item 16 de fl. 68).

Ora, essa política de “fomento social” (outro expressivo termo de que se valeu a douta PGE), tal como instituída pela Lei nº 6.192/2012, desconsidera a premissa óbvia e fundamental de que o meio mais eficaz e idôneo de acesso de qualquer pessoa ao mercado de trabalho está atrelado, além de suas virtudes intelectuais próprias, à formação de uma base educacional sólida - aí compreendidos os ensinamentos fundamental, médio e universitário ou, de qualquer sorte, profissionalizante -, a qual efetivamente iguale as oportunidades e dê azo a que os mais aptos sejam recrutados.

Note-se, aliás, que o próprio diploma legal *sub examine* reconhece como veraz essa ideia, ao aludir, em seu artigo 5º, à necessidade de uma prévia capacitação dos seus supostos beneficiários.

Ademais, é inegável que o resultado visado pela lei pressupõe a construção de um ambiente de pujança econômica e, portanto, de aquecimento do mercado de trabalho, o que, como é por demais óbvio, depende de uma série de fatores relacionados à própria infraestrutura do país.

A conclusão é inafastável: nesse contexto, o “fomento social” almejado pela legislação em análise é rigorosamente nulo.

Ainda sob o enfoque da razoabilidade, impende ressaltar que a sistemática consagrada na lei, ao prever o percentual de dez por cento das vagas a serem destinadas ao primeiro emprego, se revela manifestamente elevado e, portanto, desproporcional.

Mas, ainda que se faça abstração a esse ponto, o aspecto que sobreleva, ao sentir do *Parquet*, se prende mesmo à convicção de que a própria política instituída pela Lei nº 6.192/2012 se afigura francamente atentatória a conceitos como meritocracia, esforço e competição, os quais, forçoso é convir, são alguns dos pilares de qualquer sociedade que se pretenda moderna e próspera.

Nessa mesma ordem de ideias, e como corolário lógico de tudo o que até aqui se expôs, a conclusão a que se chega é que, também conforme sustentado na peça vestibular, o diploma legal alvejado importou em violação ao postulado da livre iniciativa.

Conquanto a livre iniciativa, como cediço, não seja um valor absoluto, antes devendo ser condicionada e compatibilizada com a preservação do interesse público (art. 215, *caput*, CE/89), fica patente a sua violação nas hipóteses, como a aqui delineada, em que a lei estipula que a outorga de certos benefícios fiscais só se viabilizará se os contribuintes ali referidos contratarem uma mão de obra que se encaixe num determinado perfil.

Aliás, tal convicção só se reforça quando se atenta para o fato de que, no caso em foco, o critério eleito pelo legislador, como acima já por demais

ressaltado, é desprovido de qualquer razoabilidade. De fato, é intuitivo que a incidência de isenções ou benefícios fiscais só pode ter lugar se o fator de discriminação entre os contribuintes se ampara em premissas lógicas e racionais, sob pena de se consagrar um privilégio odioso, de caráter fortuito e desarrazoado. É o que ocorre no caso vertente.

E nem se alegue que a legislação ora analisada não determina, mas apenas faculta a contratação de funcionários segundo a política do “primeiro emprego”. Ora, essa distinção se afigura rigorosamente irrelevante, já que, para fins de obtenção de benefícios fiscais, a única condição a se cumprir consiste, precisamente, na efetivação de contratações nos moldes da Lei nº 6.192/2012. A discriminação desarrazoada entre contribuintes - interferindo, como visto, em aspectos essenciais de sua livre iniciativa - de qualquer modo está configurada.

Por derradeiro, uma reflexão se torna imperiosa.

É que, dentro da onda do “politicamente correto” que de algum tempo assola o país, já se pode vislumbrar uma faceta específica desse movimento, a que alguns já se referem como “coitadismo”. Trata-se de um engenhoso neologismo que, com rara felicidade, define de modo crítico uma tendência que preconiza a ideia de que determinados grupos de pessoas, por supostamente vulneráveis, seriam merecedores de uma proteção específica.

Pois bem. Se é certo que essa tendência parece já ter se consolidado de vez nos meios de comunicação social - comprometendo drasticamente, aliás, valores fundamentais como a liberdade de expressão -, percebe-se que, da mesma forma, vem ela gradualmente se projetando para a seara jurídico-normativa, mercê da iniciativa, cada vez mais frequente, do Poder Público de editar normas alegadamente protetivas, como se a criação destas fosse a panaceia geral para todos os males sociais. Ora, esse conjunto de novas leis, que abarca o maior número possível de temas, é claramente inidôneo para superar os complexos e intrincados problemas da sociedade brasileira.

Permita-se a insistência nesse truísmo: a questão referente à inserção dos profissionais recém-formados no mercado de trabalho passa, necessariamente, pela realização de pesados investimentos governamentais na infraestrutura do país - econômica, material e humana - e, sem que sejam criadas as condições propícias para a formação desse ambiente favorável (o que decerto demanda muito mais esforço e visão estratégica), uma mera “canetada” do legislador, por melhores que sejam as suas intenções, não terá nenhum poder de transformação efetiva da realidade social vigente.

Na espécie, a inocuidade da Lei nº 6.192/2012 se revela eloquente, e conduz à convicção de que os seus comandos atentam contra a isonomia, livre iniciativa e razoabilidade - mormente sob o enfoque da adequação -, sendo, portanto, inconstitucionais, razão pela qual é de rigor o acolhimento do pleito declaratório formulado na inicial.

III- CONCLUSÃO

Pelos fundamentos acima expostos, oficia o Ministério Público no sentido de que seja julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 6.192/2012.

Rio de Janeiro, 20 de maio de 2013.

Sérgio Bumaschny
Promotor de Justiça
Assistente da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

De acordo.

Carlos Cícero Duarte Júnior
Assessor-Chefe da Assessoria
de Atribuição Originária em Matéria Cível

Aprovo.

Sérgio Roberto Ulhôa Pimentel
Subprocurador-Geral de Justiça
de Assuntos Institucionais e Judiciais