

## § 27.

# Princípios constitucionais do Estado II: Estado social (Art. 20 I GG)

*Artigo 20 (Princípios do Estado)*

(1) A República Federal da Alemanha é um Estado federal democrático e **social**.

(2) ...

(3) ...

(4) ...

105. BVERFG 40, 121

(WAISENRENTE II)

Controle concreto

18/06/1975

**MATÉRIA:**

A Apresentação Judicial é fundamentada na convicção do Tribunal Estadual de *Hamburg* a respeito da inconstitucionalidade da disciplina legal da previdência de empregados, segundo a qual os filhos de um aposentado assegurado receberiam a **pensão de órfãos** (*Waisenrente*) só até o 25º ano de vida, mesmo que estes não sejam capazes de se manter, devido a uma deficiência física ou mental. O TCF admitiu a Apresentação Judicial, mas, no mérito, confirmou a constitucionalidade do questionado § 44 II da Lei da Aposentadoria de Empregados Privados.

É compatível com a *Grundgesetz* que órfãos, que não possam, em razão de deficiência física ou mental, se auto-sustentar, recebam do Seguro de Empregados Privados pensão de órfão apenas até completarem 25 anos de idade (§ 44, 2 AVG).

**Decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 18 de junho de 1975**

- 1 BvL 4/74 -

(...)

**RAZÕES**

(...)

**A. – I. – III. (...)**

**B. – I. – II. (...)**

**C.**

A apresentação é admitida. No mérito, a concepção do tribunal apresentante não pode, todavia, ser seguida. (...).

**I.**

A regra impugnada não viola o Art. 6. I GG.

(...).

**II.**

A regra a ser examinada do § 44 AVG não viola nem o princípio geral da igualdade nem o princípio do Estado social.

Com certeza a assistência social aos necessitados faz parte dos deveres mais evidentes de um Estado social (cf. BVerfGE 5, 85 [198]; 35, 202 [236]). Isto inclui necessariamente a ajuda social ao cidadão que, em razão de deficiência física ou mental, tem seu desenvolvimento pessoal e social impedido, sendo incapaz de prover seu próprio sustento. A sociedade estatal deve, em todo caso, garantir-lhe as condições mínimas para uma existência humanamente digna, e deve, além disso, esforçar-se para, na medida do possível, incluí-lo na sociedade, estimular seu adequado tratamento pela família ou por terceiro, bem como criar as necessárias instituições de cuidado. Esse dever geral de proteção não pode, naturalmente, terminar em razão de um determinado limite de idade. Ele deve, pelo contrário, corresponder à respectiva necessidade existente de amparo social. Todavia, existem múltiplas possibilidades de

se realizar a proteção devida. Encontra-se principalmente na liberdade de conformação do legislador determinar o caminho que se lhe apresenta como o adequado para tanto, especialmente escolhendo entre as diferentes formas de ajuda financeira para o sustento e tratamento de deficientes e conseqüentemente pré-definindo [concretamente] os titulares a tais pretensões. Da mesma forma, ele tem que decidir, desde que não se trate dos caracterizados pressupostos mínimos, em qual extensão pode e deve ser garantida ajuda social, considerando-se os recursos disponíveis e outras tarefas estatais de mesma importância.

Uma violação dos princípios constitucionais do Art. 3 I e Art. 20 I GG somente estará presente, primeiramente, se a ajuda outorgada a deficientes não corresponder aos requisitos da justiça social, seja porque o grupo de pessoas do qual faz parte o titular esteja limitado de maneira irracional, seja porque, em se observando todo o espectro, se revela que a proteção social de um grupo relevante fora negligenciada. Este não é, aqui, o caso.

### III. – IV. (...)

(ass.) Dr. *Benda*, *Ritterspach*, Dr. *Haager*, *Rupp-v. Brünneck*,  
Dr. *Böhmer*, Dr. *Faller*, Dr. *Brox*, Dr. *Simon*

## 106. BVERFGE 59, 231

(FREIE MITARBEITER)

**Reclamação Constitucional contra decisão judicial** 13/01/1982

### MATÉRIA:

Objeto das Reclamações Constitucionais, nesse caso decididas conjuntamente, é a definição do significado do Art. 5 I 2 GG (liberdade de radiodifusão) em face da jurisprudência trabalhista, que considera **trabalhadores**, até então considerados **autônomos** (*free lancer – freie Mitarbeiter*), como empregados de empresas de radiodifusão, no caso especificamente da Empresa de Radiodifusão Alemã Ocidental (*Westdeutscher Rundfunk*).

Em vários processos originários trabalhistas, que ensejaram finalmente as Reclamações Constitucionais da Empresa de Radiodifusão Alemã Ocidental, os autores, “autônomos” que prestavam serviços periódicos a ela, buscavam o reconhecimento de

uma relação de emprego e de um contrato de trabalho por tempo indeterminado. Contra o julgamento de procedência de tribunais trabalhistas e em última instância do Tribunal Trabalhista Federal (*Bundesarbeitsgericht* – BAG), o reclamante afirmou violação de seus direitos fundamentais dos Art. 5 I 2, 9 III GG (associação profissional) e 2 I GG (liberdade geral de ação). O TCF admitiu as Reclamações Constitucionais somente em face do Art. 5 I 2 GG e julgou a maioria procedente, revogando as decisões dos tribunais trabalhistas.

O pequeno excerto, abaixo reproduzido, define o não-caráter do princípio do Estado social como uma limitação do direito fundamental de radiodifusão, decorrente diretamente da *Grundgesetz*.

(...)

Decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 13 de janeiro de 1982

(...)

#### RAZÕES

A. I. – V., B. I – II. (...)

C.

I.

II.

1. (...).

2. (...).

a) Esses limites não resultam diretamente da Constituição.

aa) (...).

bb) (...).

O princípio do Estado social pode tornar-se relevante para a interpretação de direitos fundamentais, assim como para a interpretação e a avaliação constitucional de – segundo a medida de uma reserva legal – leis que limitem direitos fundamentais. Ele não é, porém, adequado para limitar direitos fundamentais sem maiores concretizações pelo legislador, ou seja, diretamente. Ele fundamenta o dever do Estado, de estabelecer uma ordem social justa (cf. por exemplo: BVerfGE 5, 85 [198]; 22, 180 [204]; 27, 253 [283]; 35, 202 [235 s.]). Na realização desse dever, é atribuída ao legislador uma ampla margem de conformação (BVerfGE 18, 257 [275]; 29, 221 [235]). O princípio do Estado social impõe, portanto, ao Estado uma tarefa, mas

nada diz sobre como essa tarefa deve ser concretamente realizada: Se isso fosse diferente, então o princípio estaria em contradição com o princípio democrático, [pois] a ordem democrática da *Grundgesetz* seria, enquanto ordem de um processo político livre, substancialmente limitada e reduzida se fosse imposta à formação da vontade política uma tal e não outra forma de cumprir a obrigação constitucional [relativa à realização do princípio do Estado social]. Por causa dessa abertura, o princípio do Estado social não pode determinar limites diretos aos direitos fundamentais. (...).

b) (...).

3. (...).

### III. – IV. (...)

(ass.) *Opinião divergente do Juiz Heußner sobre a fundamentação da decisão (Beschluss) do Primeiro Senado de 13 de janeiro de 1982 - 1 BvR 848/77 e outros -*

1. – 2. (...).

(ass.) *Heußner*

## 107. BVERFGE 100, 271

(LOHNABSTANDSKLAUSEL)

### Reclamação Constitucional contra ato normativo

27/04/1999

#### MATÉRIA:

O sindicato da indústria metalúrgica alemã ajuizou uma Reclamação Constitucional direta contra o § 275 II c.c. § 265 I 1 SGB III (Código de Direito Social, Livro Terceiro), por entender que a **cláusula de renúncia salarial** (*Lohnabstandsklausel*) nele contida, enfraquecia sua posição negocial junto ao fechamento de convenções coletivas e que, portanto, violava seu direito fundamental à associação profissional (sindical) do Art. 9 III GG.

O TCF reconheceu uma intervenção na área de proteção do direito fundamental do Art. 9 III GG, mas a considerou justificada constitucionalmente. Por isso, julgou improcedente a Reclamação Constitucional e confirmou a constitucionalidade do dispositivo impugnado.

1. Normas jurídicas que temporariamente ligam subsídio para iniciativas de criação de postos de trabalho a acordo de pagamento abaixo do piso salarial (cláusula de renúncia salarial) ainda que representem uma intervenção na autonomia das convenções coletivas de associações [sindicais] de empregados, podem ser justificadas pela criação de postos de trabalho adicionais em tempos de alta taxa de desemprego.

Decisão (*Beschluss*) do Primeiro Senado de 27 de abril de 1999

(...)

**Dispositivo**

As Reclamações Constitucionais são julgadas improcedentes.

**RAZÕES:**

**A.**

As Reclamações Constitucionais referem-se à compatibilidade de dispositivos legais sobre pagamento (cláusula de renúncia salarial) em determinadas iniciativas de criação de postos de trabalho. O sindicato reclamante – Sindicato da Indústria de Metais – vê violada, por esses dispositivos, sua autonomia de convenções coletivas.

**I.**

São objetos da Reclamação Constitucional o § 275 II c.c. § 265 I 1 SGB III (*Sozialgesetzbuch, Drittes Buch* – Código de Direito Social, Livro Terceiro), assim como normas procedimentais da Lei de Fomento ao Trabalho (*Arbeitsförderungsgesetz* – AFB), que permanecem parcialmente em vigor.

1. O § 275 II SGB III disciplina o valor de um subsídio da Secretaria Federal do Trabalho para iniciativas de criação de postos de trabalho, (...). É fomentado o emprego daqueles desempregados com maior dificuldade em conseguir emprego. (...). O subsídio somente será pago em seu valor total se o salário estipulado não for superior a 80% do piso salarial fixado em convenção coletiva para atividades semelhantes no livre mercado de trabalho. (...).

2. – 3. (...)

**II.**

Com sua Reclamação Constitucional, a reclamante alega uma violação dos Art. 9 III e Art. 3 I GG pelas cláusulas de renúncia salarial previstas nas normas

mencionadas. Ela teria que observar o limite superior fixado nas negociações com empregadores sobre a conclusão de convenções coletivas para empregados em vagas de programas de criação de empregos, caso ela quisesse alcançar a conclusão da convenção coletiva. Sua posição nas negociações de uma convenção coletiva torna-se, dessa forma, enfraquecida. Por isso, ela é, pelas regras em questão, direta e atualmente afetada.

(...).

### III.

1. – 5. (...).

#### B. – I.

(...)

### II.

As Reclamações Constitucionais são, até o ponto em que foram admitidas, improcedentes<sup>346</sup>. As regras atacadas não violam a liberdade de associação profissional da reclamante. Do princípio geral de igualdade (Art. 3 I GG) não resultam maiores pré-requisitos para o exame.

1. O § 275 II c.c. § 265 I SGB III é compatível com o Art. 9 III GG.

a) O Art. 9 III GG não protege somente os indivíduos em sua liberdade de fundar uma associação para salvaguarda das condições de trabalho e condições econômicas, de associar-se a ela, de dela manter-se distante ou de deixá-la. Também é protegida a própria associação em sua existência, sua composição organizacional e suas atividades, desde que estas sirvam ao fomento das condições de trabalho e condições econômicas (cf. BVerfGE 50, 290 [373 s.]; 84, 212 [224]). A proteção não é desde o início limitada a um núcleo de atividades especificamente de associação [no caso, de atividades de associações sindicais] (cf. BVerfGE 93, 352 [385]), abrangendo especialmente também a autonomia das convenções coletivas, que se encontra no centro das possibilidades garantidas às associações profissionais [no caso, sindicais] para a perseguição de seus propósitos. A negociação de convenções coletivas é um propósito essencial dos sindicatos (cf. BVerfGE 94, 268 [283] com maiores

<sup>346</sup> Sobre a parte não admitida, não há, obviamente, coisa julgada.

referências). Fazem parte das matérias deixadas ao critério da competência normativa das associações, principalmente, o salário e outras condições materiais de trabalho (cf. BVerfGE 94, 268 [283]).

**b)** O § 275 II SGB III intervém nessa área de proteção.

(...).

**c)** A intervenção é, porém, constitucionalmente legítima e justificada por razões preponderantes do bem comum.

**aa)** A liberdade de associação profissional garantida pelo Art. 9 III GG pode, embora seja assegurada sem reserva legal, ser limitada, em todo caso, para a proteção dos interesses do bem comum que tenham o mesmo status constitucional (cf. BVerfGE 84, 212 [228]; jurisprudência consolidada). Ao legislador não é defeso, quando tais razões estiverem presentes, regulamentar aquelas questões que podem ser objeto de convenções coletivas (cf. BVerfGE 94, 268 [284]).

A proteção de direito fundamental não é igualmente intensa para todas as atividades de associação profissional [atividades sindicais]. Ao contrário, a força do direito fundamental aumenta na medida em que uma matéria, por razão prática, pode ser melhor regulamentada pelas partes de uma convenção coletiva, já que elas levam, segundo concepções do poder constituinte, a uma mais adequada harmonização de interesses opostos do que aquela realizada pelo Estado. Isto vale, sobretudo, para a determinação dos salários e de outras condições materiais de trabalho. Quanto maior for a proteção que o Art. 9 III GG garante, mais importantes devem ser os motivos que pretendem justificar uma intervenção (cf. BVerfGE 94, 268 [284 s.]).

**bb)** O fim perseguido com as regras impugnadas, de lutar contra o desemprego em massa por meio do incentivo da criação de postos de trabalho complementares, tem status constitucional. O legislador pode, assim, valer-se do princípio do Estado social (Art. 20 I GG). Além disso, ele ajuda os indivíduos desempregados a desenvolverem sua personalidade e experimentar, a partir disso, o respeito de outrem e o respeito-próprio. Nesta medida, seu objetivo é embasado também no Art. 1 I e Art 2 I GG.

O princípio do Estado social contém uma ordem de conformação endereçada ao legislador (cf. BVerfGE 50, 57 [108]). Este o obriga a providenciar uma harmonização das contradições sociais (cf. BVerfGE 22, 180 [204]). Além disso, ele determina que o Estado ofereça assistência social a indivíduos ou grupos que, em razão de suas circunstâncias pessoais de vida ou de desvantagens sociais, se encontram



impedidos de alcançar seu desenvolvimento pessoal ou social (cf. BVerfGE 45, 376 [387]). Como o legislador vai realizar essa tarefa é, na ausência de uma concretização mais precisa do princípio do Estado social, [exclusivamente] de sua alçada (cf. BVerfGE 1, 97 [105]; jurisprudência consolidada).

A assistência social do Estado referente ao desemprego não é limitada ao suporte financeiro a ser concedido aos desempregados. Ela pode também estar dirigida ao aumento do número de postos de trabalho por meio, por exemplo, do cofinanciamento dos custos salariais e, deste modo, ao combate do próprio desemprego. O princípio do Estado social empresta a tais esforços uma importância legitimadora que pode também justificar os efeitos limitadores na autonomia das convenções coletivas.

O legislador quer, com as regras ora impugnadas, contribuir com a luta contra o desemprego. Esta tem por finalidade, em primeiro lugar, ajudar aqueles desempregados com maiores dificuldades de conseguir emprego e que são, portanto, os mais severamente atingidos pelo desemprego (...).

(...).

**cc) – dd)** (...).

**ee)** (...).

(...).

As razões de justificação que ensejaram o legislador à criação das regras impugnadas são importantes. Com um número de aproximadamente quatro milhões de desempregados, a criação de postos de trabalho é uma questão de alto interesse social. O desemprego freqüentemente provoca nas pessoas por ele atingidas um sofrimento existencial. Com a perda da base econômica de existência podem ocorrer prejuízos ao sentimento de auto-estima e à [própria] personalidade (cf. BVerfGE 84, 133 [155]). A experiência de não ser útil pode, em uma sociedade que mede o valor do indivíduo em grande medida por seu desempenho profissional, ter como consequência sérios danos psicológicos. Isto vale principalmente em relação àqueles que se encontram desempregados por muito tempo, para quem é mais difícil de se intermediar uma vaga e, por isso, têm menor perspectiva de conseguir um emprego. Além disso, iniciativas de criação de postos de trabalho podem servir à harmonização de diferenças estruturais dentro do território federal.

Ao todo, tendo em vista a intensidade relativamente pequena da intervenção e o significado maior dos interesses do bem comum perseguidos com as regras

impugnadas, não pôde ser verificado um prejuízo desproporcional da liberdade de associação profissional [sindical].

(...).

2. (...).

(ass.) *Papier, Grimm, Kühling, Jaeger, Haas, Hömig, Steiner, Hohmann-Dennhardt*