

Garcia: Renda básica, renda mínima e a decisão do STF

04/05/2021

O Estado democrático de Direito tem como fundamento de maior destaque a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Constituição da República).



A seguridade social, ao abranger os direitos relativos à

saúde, à previdência social e à assistência social (artigo 194 da Constituição Federal de 1988), é essencial para se alcançar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º da Constituição Federal de 1988).

Nesse contexto, a assistência aos desamparados é direito social, integrando o catálogo dos direitos fundamentais, conforme artigo 6º da Constituição Federal de 1988. A assistência social, assim, deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (artigo 203 da Constituição da República).

Na esfera internacional, toda pessoa tem direito à segurança social e a um nível de vida suficiente para assegurar a si e à sua família a saúde e o bem-estar (artigos 22 e 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948).

Mesmo no âmbito da Organização Internacional do Trabalho, esta deve auxiliar na execução de programas que visem a ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa (artigo 3º, "f", da Declaração de Filadélfia, de 1944).

Sendo assim, a assistência social, como direito da pessoa humana e dever do Estado, é política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento

às necessidades básicas (artigo 1º da Lei 8.742/1993).

Na assistência social, os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e sua organização social (artigo 25 da Lei 8.742/1993).

Os benefícios de *renda mínima*, nesse enfoque, têm como objetivo garantir o mínimo existencial, em respeito à dignidade humana, por meio da redistribuição de renda, ao assegurar valor mínimo às pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade social [1].

No âmbito federal, o Programa Bolsa Família é destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, sendo os benefícios voltados a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza (Lei 10.836/2004).

Os benefícios de *renda básica*, por sua vez, têm caráter universal, pois são voltados a todas as pessoas do país, sem estabelecer restrições quanto ao nível social e econômico dos beneficiários.

A Lei 10.835/2004 institui a renda básica de cidadania, como direito de todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

A abrangência da renda básica de cidadania deve ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população (artigo 1º, §1º, da Lei 10.835/2004).

O pagamento do benefício da renda básica de cidadania deve ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do país e as possibilidades orçamentárias (artigo 1º, §2º, da Lei 10.835/2004).

O pagamento do benefício da renda básica de cidadania pode ser feito em parcelas iguais e mensais (artigo 1º, §3º, da Lei 10.835/2004).

Nos termos do artigo 2º da Lei 10.835/2004, cabe ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Como se pode notar, a mencionada previsão legal necessita de regulamentação para que possa ter efetiva aplicação.

Mais recentemente, ao julgar mandado de injunção sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal concedeu parcialmente a ordem para: 1) determinar ao presidente da República que, nos termos do artigo 8º, inciso I, da Lei 13.300/2016, implemente, no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022), a fixação do valor disposto no artigo 2º da Lei 10.835/2004 para o estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade

socioeconômica (extrema pobreza e pobreza — renda *per capita* inferior a R\$ 89 e R\$ 178, respectivamente — Decreto 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o Plano Plurianual (PPA), além de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022; e 2) realizar apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que adotem as medidas administrativas e/ou legislativas necessárias à atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), isolada ou conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei 10.835/2004, unificando-os, se possível (STF, Pleno, MI 7.300/DF, relator ministro Gilmar Mendes, j. 27.04.2021).

Esclareça-se que o mandado de injunção deve ser concedido sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal de 1988).

Nos termos do artigo 8º, inciso I, da Lei 13.300/2016, que disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo, uma vez reconhecido o estado de mora legislativa, deve ser deferida a injunção para determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora.

Embora o referido mandado de injunção tivesse como objeto a regulamentação da renda básica de cidadania, prevista na Lei 10.835/2004, por ter sido a ordem concedida em parte, foi determinada a fixação, no exercício fiscal de 2022, do valor disposto no artigo 2º da Lei 10.835/2004 para a população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica, ou seja, para as pessoas em condição de extrema pobreza e pobreza.

Em razão dessa delimitação das pessoas a serem alcançadas, a decisão do Supremo Tribunal Federal acabou tratando de benefício de renda mínima, que é disciplinado no âmbito federal pelo Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), e não de benefício de renda básica, o qual deve ser universal, pois independe das condições socioeconômicas das pessoas a serem alcançadas (Lei 10.835/2004).

Tanto é assim que a mencionada decisão realizou apelo aos Poderes Legislativo e Executivo para que sejam adotadas as medidas legislativas e administrativas necessárias para a atualização dos valores dos benefícios do Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), bem como para que sejam aprimorados os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, notadamente a Lei 10.835/2004, com a possível unificação deles.

Nesse último aspecto, a decisão do Supremo Tribunal Federal indica a unificação de benefícios com alcances bem distintos, uma vez que a renda mínima é voltada à população em situação de necessidade socioeconômica, ou seja, a pessoas em condições de pobreza e extrema pobreza, enquanto a renda básica é destinada, de forma abrangente, a toda a população.

Cabe, assim, acompanhar os desdobramentos legislativos a respeito dessa relevante matéria, sendo imperioso que o benefício de renda básica não tenha a sua disciplina jurídica confundida com a sistemática voltada à renda mínima.



[1] Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito da seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 351-355.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2021-mai-04/garcia-renda-basica-renda-minima-decisao-stf/>