

## O Direito à Renda Básica Familiar: a constitucionalização do direito a uma renda mínima no Brasil<sup>1</sup>

*The Right to a Family Basic Income: the constitutionalisation of the right to a minimum income in Brazil*

Ingo Wolfgang Sarlet  
Thiago Santos Rocha

### Resumo

O presente estudo analisa a configuração do direito a uma Renda Básica Familiar, tal qual introduzido no parágrafo único do art. 6º da Constituição de 1988, por meio da Emenda Constitucional n. 114/2021. A pesquisa aborda aspectos relevantes do processo de elaboração da norma, bem como o contexto normativo que a precedeu, em especial o Programa Bolsa Família, o Auxílio Emergencial ao Trabalhador e a Renda Básica de Cidadania, bem como o Mandado de Injunção n. 7300, no qual se reconheceu a inconstitucionalidade da omissão na regulamentação da lei que cria esta última. Analisa-se também o Novo Programa Bolsa Família, que se apresenta como pretensa etapa de implementação da Renda Básica Familiar e da Renda Básica de Cidadania, destacando-se as características normativas que o tornam incoerente com o atendimento de tal propósito. Demonstram-se as diferenças de desenho entre as políticas de renda mínima e as de renda básica, classificando-se no primeiro grupo o objeto do direito fundamental à Renda Básica Familiar, assim como o dos direitos às prestações das demais políticas de proteção de renda já implementadas no Brasil, e, no segundo grupo, o do direito à Renda Básica de Cidadania, que apenas em suas fases iniciais pode se configurar como uma renda mínima, focalizada na parte mais necessitada da população.

**Palavras-chave:** Renda Básica Familiar; Renda Mínima; Renda Básica de Cidadania; Direitos Fundamentais; Estado Social.

### Abstract

*This study analyses the configuration of the right to a Family Basic Income, as introduced in the sole paragraph of art. 6 of the 1988 Constitution, through Constitutional Amendment n. 114/2021. The research addresses relevant aspects of the process of drafting the rule, as well as the normative context that preceded it, in particular the Bolsa Família Programme, the Emergency Aid to Workers and the Citizens' Basic Income, as well as the Writ of Injunction n. 7300, in which the unconstitutionality of the omission to regulate the law creating the latter was recognised. Also analysed is the New Bolsa Família Programme, which is presented as a supposed stage in the implementation of the Family Basic Income and the Citizen's Basic Income, highlighting the normative characteristics that make it inconsistent with fulfilling this purpose. The differences in design between minimum income policies and basic income policies are demonstrated, classifying the object of the fundamental right to a Family Basic Income in the first group, as well as the rights to payments of the other income protection policies already implemented in Brazil, and the right to a Citizen's Basic Income in the second group, which only in its initial stages can be configured as a minimum income, focused on the neediest part of the population.*

**Keywords:** Family Basic Income; Minimum Income; Citizens' Basic Income; Fundamental Rights; Social State.

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão revista, expandida e atualizada do originalmente publicado em SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. Direito à Renda Básica Familiar (art. 6º, parágrafo único). In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEONCY, Léo Ferreira; MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; (Orgs.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3ª ed. São Paulo: SaraivaJur; Almedina; IDP, 2023, pp. 539-545.

## 1. Introdução

A pandemia de COVID-19 expôs a todas as luzes a inefetividade da estrutura brasileira de proteção social para cumprir a tarefa de erradicar – e não só amenizar – a pobreza e a marginalização social e reduzir as desigualdades sociais e regionais, definida pelo artigo 3º, III, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um dos objetivos fundamentais da República.

Ante a necessária contenção da propagação do vírus, foram adotadas medidas de distanciamento social que inviabilizaram – ou, ao menos, alteraram substancialmente – as práticas laborais de um contingente significativo da população brasileira. Todo este movimento amplificou aquilo que já era realidade para grande parte da sociedade brasileira, a qual, mesmo antes da pandemia, já se encontrava fora do mercado laboral, ou inserida de forma precária, e, por via de consequência, privada de uma quantidade mínima de recursos para suprir suas necessidades básicas. Em outros termos, as medidas de contenção sanitária adotadas durante a pandemia colocaram em xeque os já esgarçados limites de uma estrutura de proteção social que possui como seu eixo central a cada vez mais escassa figura do emprego.

De fato, não se pode ignorar a importância que o trabalho remunerado por outrem, uma das possíveis formas de execução do trabalho em uma sociedade, assume no arcabouço constitucional. Isto resta claro, por exemplo, em dispositivos que tratam do direito ao trabalho (artigo 6º, *caput*, CF/88), dos direitos laborais (artigo 7º, CF/88), das políticas de pleno emprego (artigo 170, VIII, CF/88), da configuração da seguridade social por meio de medidas previdenciárias contributivas (artigo 201, CF/88) e da promoção da integração no mercado de trabalho como objetivo de políticas de assistência social (artigo 203, III, CF/88).

Entretanto, reconhecer a relevância da figura do emprego para o projeto constitucional não implica em acreditar na sua efetividade, ou mesmo eficácia, para, isoladamente, atingir o pleno cumprimento do mandado que, nos termos do objetivo fundamental acima referido, caracteriza o paradigma do Estado social brasileiro. Some-se a isto o fato de que o uso das inovações tecnológicas, cada vez mais presente em diversos setores da economia, intima as

---

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; ROCHA, Thiago Santos. O Direito à Renda Básica Familiar: a constitucionalização do direito a uma renda mínima no Brasil. **Labuta**, v. 1, n. 1, p. 83-106, jan./jun. 2024.

<sup>3</sup> Sarlet, I. W., & Rocha, T. S. (2024). O Direito à Renda Básica Familiar: a constitucionalização do direito a uma renda mínima no Brasil. **Labuta**, 1(1), 83-106.

disciplinas especializadas a refletirem sobre as consequências da crescente automatização das mais diversas atividades até então exclusivamente desempenhadas pelo trabalho humano. Assim, o atendimento do inciso III do artigo 3º não só autoriza, como, em determinados casos – notadamente aqueles em que se alia ao respeito à dignidade da pessoa humana –, pode exigir a adoção de medidas públicas totalmente desvinculadas da inserção laboral e, inclusive, diversas daquelas expressamente previstas, genérica ou especificamente, no texto constitucional.

## **2. Contexto histórico da norma**

O Auxílio Emergencial ao Trabalhador (AET) foi a resposta infraconstitucional, imediata e temporária, encontrada pelo Estado brasileiro para amortecer os impactos da pandemia de COVID-19 sobre a renda das pessoas que dependiam da venda permanente de sua mão de obra para o acesso às condições materiais de vida.

Criado pela Lei n. 13.982, em 2 de abril de 2020, como medida para garantir uma renda mínima à população com menores rendimentos durante a pandemia de COVID-19, o AET foi prorrogado pela Medida Provisória n. 1.000/2020 e pela Medida Provisória n. 1.039/2021. No total, o programa foi pago em 9 parcelas mensais em 2020 e 7 em 2021. O valor base, inicialmente de R\$ 600,00 por pessoa, sofreu um decréscimo ao longo de sua duração, sendo de R\$ 250,00 em seus últimos meses. O AET, embora pago individualmente, era baseado na renda familiar per capita e limitado a duas pessoas por família.

A implementação do AET sublinhou a insuficiência das medidas de proteção de renda até então vigentes. Devido às condições legais restritivas de elegibilidade para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), em 2020 este alcançou apenas 3,1% de todas as famílias brasileiras. No mesmo ano, o Programa Bolsa Família (PBF) atingiu 7,2% dos lares. Entretanto, no mesmo período, além das beneficiárias do BPC e do PBF, 23,7% das famílias brasileiras se viram forçadas a recorrer a outros programas sociais, principalmente o AET (IBGE, 2021, p. 8). Isso sem ignorar a variedade de elementos que dificultaram o acesso dos indivíduos à prestação (Barbosa; Sarlet, 2022, p. 139).

Mesmo com o AET, de acordo com os dados de 2021, após o recebimento de todas as prestações públicas, 29,4% da população brasileira vivia em situação de pobreza, com renda mensal inferior a R\$ 486,00 (US\$ 5,50 PPC 2011/dia), enquanto 8,4% estavam em situação de extrema pobreza, com menos de R\$ 168,00 por mês (US\$ 1,90 PPC 2011/dia), conforme

critérios internacionalmente adotados pelo Banco Mundial (IBGE, 2022, p. 61). Além disso, no final de 2021 e início de 2022, 58,7% da população vivia sob algum grau de insegurança alimentar e 15,5% das pessoas no Brasil estavam passando fome (Rede Penssan, 2022, p. 37).

Foi neste contexto histórico que a Emenda Constitucional n. 114, de 16 de dezembro de 2021, introduziu o parágrafo único no artigo 6º da Constituição do Brasil de 1988, incluindo no rol dos direitos sociais fundamentais expressos a previsão do direito a uma “renda básica familiar” (RBF). Em linha com a dimensão objetiva da norma jusfundamental que se extrai deste enunciado, a referida Emenda também inseriu entre os objetivos expressos da assistência social “a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza” (artigo 203, VI).

Seguindo-se o fio imediato dos debates e das proposições que resultaram na EC n. 114/2021, verifica-se que ela é fruto da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 46/2021 que, por sua vez, congregava temas originalmente constantes na PEC 23/2021, mas foram desmembrados desta por não encontrarem consenso entre as casas congressuais no processo constituinte reformador que resultou na EC n. 113/2021, a primeira parte da chamada “PEC dos Precatórios”.

Tomando-se como referência o debate político que a precedeu, a positivação do direito fundamental à RBF não constitui o único e, sob certa perspectiva, tampouco o principal objetivo da PEC n. 46/2021, que veio a ser conhecida como a segunda parte da “PEC dos Precatórios”. Em um texto normativo que apresenta em sua ementa o objetivo de “estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências”, claro está que a modificação ora sob comento encontra abrigo nas secundárias, e talvez disfarçadas, “outras providências”.

A proposta de criação do direito à RBF sequer estava presente na versão inicial da PEC 23/2021, sendo introduzida durante a sua tramitação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, a partir da proposição da Emenda n. 18<sup>4</sup>, parcialmente acolhida pela CCJ em 30 de novembro de 2021.

---

<sup>4</sup> A Emenda n. 18 à PEC 23/2021 propunha que: “Art. A Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 6º (...) § 1º Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade de renda terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em Lei. § 2º A renda básica familiar de que trata o § 1º do art. 6º será instituída por lei, devendo sua implementação considerar, no mínimo, os seguintes aspectos: I – priorização dos cidadãos em situação de insuficiência de renda; II – articulação ao Sistema Único de Assistência Social; III – reajuste periódico dos benefícios e linhas de pobreza e extrema pobreza, de acordo com índice oficial de inflação; IV – previsão de condicionalidades relacionadas à saúde e à frequência escolar.’”

Uma vez que, em seu conjunto, as normas que constituíam a “PEC dos Precatórios” permitiam o aumento dos valores dos benefícios de assistência social, a motivação da Emenda n. 18 era, em linhas gerais, assegurar que a ampliação dos valores destinados aos programas de transferência de renda não fosse casuística e exclusivamente realizada em ano eleitoral, mas sim fizesse parte da atualização das quantias de um programa permanente de transferência de renda.

A Emenda n. 18 não se tratava de ideia totalmente nova entre as proposições de reforma constitucional, haja vista que ela fora expressamente inspirada na PEC n. 29/2020<sup>5</sup> que, apresentada em 13 de agosto de 2020 no Senado Federal, já se encontrava, desde novembro de 2021, aprovada nesta casa e tramitando na Câmara dos Deputados. Assim, a partir da instigação expressa na Emenda n. 18, ao longo dos debates no Senado Federal, acordou-se que se incluiria na PEC n. 23/2021 o teor da PEC 29/2020 e, para tanto, apresentou-se a Emenda n. 79 do Plenário do Senado Federal.<sup>6</sup> Entretanto, o enunciado da Emenda 79, que é o mesmo que veio a ser aprovado na EC n. 114/2021, além de se afastar bastante da proposta da Emenda n. 18 à PEC 23/2021, não coincide exatamente com o da PEC 29/2020.

A redação apresentada pela Emenda n. 18 era algo mais detalhada do que o texto que veio a figurar na Constituição. Note-se que por mais detalhada não necessariamente se entende mais bem elaborada ou abrangente no que se refere ao conteúdo do direito. A análise do contraste entre as diferenças entre o texto da Emenda n. 18, o da PEC 29/2020 e aquele que fora aprovado, mais do que um valor histórico vinculado à origem da norma, contribui para o entendimento dos elementos definidores do direito fundamental sob comento.

A primeira diferença que merece referência é que o texto da Emenda n. 18 trazia a RBF como direito de “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade de renda”, ao passo que o texto aprovado trata de “vulnerabilidade social”, expressão mais ampla que a proposta pela Emenda n. 18, uma vez que permite que a legislação que regulamente o exercício do direito configure a situação de vulnerabilidade social a partir de causas diversas da insuficiência de renda, ou mesmo por uma perspectiva multidimensional, pautada na combinação de mais de uma causa de vulnerabilidade.

---

<sup>5</sup> Segundo proposto pela PEC 29/2020: “Art. 1º O art. 6º da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único: ‘Art. 6º (...) Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade de renda terá direito a uma renda básica, garantida pelo poder público, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei.’ (NR). Art. 2º A renda básica de que trata o parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal será instituída por lei, que poderá prever sua implementação por etapas, priorizando os cidadãos em situação de insuficiência de renda.”

<sup>6</sup> Veja-se o Parecer n. 328, de 2 de dezembro de 2021, do Plenário do Senado Federal.

Assim, ao adotar o gênero “vulnerabilidade social”, do qual a “vulnerabilidade de renda” é uma das tantas espécies possíveis, o enunciado reconhece que a insuficiência de renda, embora tenha o potencial de amplificar os efeitos das demais causas de vulnerabilidade social, não é o único elemento de vulnerabilidade que pode habilitar o sujeito titular do direito (“todo brasileiro”) ao seu efetivo exercício, nos termos a serem definidos em lei.

Por óbvio, ao se tratar de um direito a uma prestação econômica, ele traz inerente a si a ideia de que a situação de vulnerabilidade que habilita o seu exercício tem por causa direta, ao menos em parte, a ausência de recursos materiais que, portanto, pode ser equacionada, ou ao menos mitigada, por meio da garantia de uma quantia mínima de recursos pelos poderes públicos.

Na mesma linha do enfoque na vulnerabilidade de renda, o texto da Emenda n. 18 estabelecia que um dos aspectos mínimos da legislação de implementação do “direito à renda básica familiar” seria a “priorização dos cidadãos em situação de insuficiência de renda”, previsão esta ausente no texto aprovado.

Tanto a especificação da renda como causa da vulnerabilidade, quanto a priorização da parte da cidadania em situação de insuficiência de renda, guardam relação direta com o já então previsto pela PEC 29/2020. Entretanto, uma característica não considerada pela PEC 29/2020, mas proposta pela Emenda n. 18 à PEC 23/2021 e aprovada no texto EC n. 114/2021 é a de que a renda básica teria caráter familiar. Como se verá mais adiante, tal elemento é de grande importância para a classificação da política pública de implementação e garantia do direito em questão entre os diversos tipos de política de transferência de renda.

Outro aspecto mínimo que, segundo o texto proposto pela Emenda n. 18, deveria ser levado em conta pela legislação de implementação do direito, era o reajuste periódico, não só dos valores dos benefícios, mas das linhas de pobreza e de extrema pobreza – que tradicionalmente orientam a focalização dos benefícios assistenciais –, de acordo com o índice oficial de inflação. Não confessados são os motivos que levaram à não aprovação deste enunciado como parte da norma. Fato é que representaria um grande aporte para a estabilidade das políticas de transferência de renda no Brasil.

Isto porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo, em países da União Europeia, que se valem dos critérios do Serviço de Estatística da União Europeia (Eurostat), no Brasil, não há uma linha de pobreza monetária oficial. Assim, a análise da pobreza, e das políticas públicas que se orientam em torno dela, fundamenta-se em diferentes critérios e indicadores que coexistem, de modo que os termos “pobre”, “pobreza” ou “extrema pobreza” podem adquirir diferentes conteúdos semânticos de acordo com os critérios utilizados.

Entre aqueles que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) considera como principais indicadores de pobreza monetária no Brasil, conforme o último relatório Síntese de Indicadores Sociais, publicado em dezembro de 2023 com dados referentes a 2022 e todos eles tendo por referência a linha de renda mensal per capita, existem nada menos que 5 linhas de pobreza diferentes, e 3 de extrema pobreza. Aponte-se que, dentre tais linhas, as mais baixas eram as adotadas pelo Programa Auxílio Brasil (PAB) que, assim o como seu predecessor, o PBF, não acompanharam a atualização de outros benefícios, como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), justamente por não terem seus valores periodicamente atualizados pela aplicação de algum indicador (IBGE, 2023, p. 72).

Assim, a redação apresentada pela Emenda n. 18, embora não tratasse da criação de um índice oficial para objetiva e permanentemente mensurar a pobreza e a extrema pobreza, pretendia levar ao âmbito constitucional a segurança de uma atualização periódica e conforme o índice oficial de inflação de suas quantias referenciais, da prestação da RBF e, por via de consequência, de outros benefícios eventualmente a elas relacionados.

Por fim, não pode passar despercebido que o texto da EC n. 114/2021 não acolheu a previsão da Emenda n. 18 à PEC 23/2021 no sentido de que a legislação de implementação da RBF deveria prever, entre seus elementos mínimos, condicionalidades relacionadas à saúde e a frequência escolar, bem como não acrescentou qualquer outra imposição de conduta à vida das pessoas perceptoras da prestação.

### **3. O caráter inovador da norma**

O direito à RBF, como um direito subjetivo de todas as pessoas brasileiras, a ser por elas exercido quando se encontrem em situação de vulnerabilidade social, e que tem por objeto específico uma prestação monetária, apresenta um aspecto que pode se considerar inovador no constitucionalismo brasileiro.

A novidade se dá não por atribuir às pessoas brasileiras a titularidade de um direito fundamental a medidas de assistência social, a ser exercido quando se cumpram os requisitos que configurem a situação de vulnerabilidade social. De certa forma, como direito à “assistência aos desamparados” (artigo 6º, *caput*), por meio de uma estrutura objetiva destinada a atender “a quem dela necessitar” (artigo 203, *caput*), isto já estava presente na própria CF/88, desde sua versão originalmente promulgada.

Tampouco é algo novo a previsão constitucional de uma prestação monetária assistencial como objeto de um direito fundamental, haja vista a já existência, também na própria CF/88, da garantia do benefício de prestação continuada (BPC), devido a toda pessoa portadora de deficiência ou idosa que não tenha recursos pessoais ou familiares para a sua manutenção (artigo 203, V). Ademais, para além de deixar clara a natureza pecuniária da prestação do BPC, referido enunciado determina a sua periodicidade mensal e a sua quantia equivalente a um salário mínimo, elementos que contribuem para a uma prestação com contornos constitucionais melhor delineados do que os do direito à RBF.

Ao comparar-se com os seus antecessores, o que o direito fundamental criado pela EC n. 114/2021 traz de inovador em sua estrutura é a combinação da especificação da prestação pecuniária, definida como elemento necessário do objeto do direito, com um requisito de exercício que, embora delimite dentro da universalidade das pessoas titulares aquelas se encontram aptas a aceder à prestação em determinado momento histórico, não o faz de forma a delimitar um único grupo dentre todos aqueles socialmente vulneráveis, como seria um direito cujo exercício fosse exclusivamente atribuído a, por exemplo, pessoas menores, idosas, desempregadas, com deficiência ou historicamente discriminadas.

Como fruto das diferentes fases e manifestações do constitucionalismo social, uma parte significativa das Constituições estrangeiras hoje vigentes trazem medidas de assistência social como ferramentas de implementação do mandato do Estado social e, portanto, orientadas à promoção das condições para que a liberdade e a igualdade dos indivíduos sejam reais e efetivas.

Todavia, ainda que recorrentes as previsões genéricas sobre a assistência social, seja desde sua perspectiva objetiva, como uma garantia institucional ou um princípio informador da estrutura prestacional do Estado, seja como um direito a medidas assistenciais genericamente consideradas, sempre tendo-se em vista os obstáculos à plena eficácia de tais normas, não é usual a previsão de um direito a uma prestação pecuniária específica destinada a uma situação genérica – desvinculada de uma causa determinada – de vulnerabilidade social.

Ao deixar ampla margem para os poderes constituídos na conformação da estrutura de implementação da assistência social, ou mesmo do regime jurídico de exercício de um direito fundamental à assistência – nos casos em que se pode extrair uma dimensão subjetiva da norma constitucional –, não são raras as situações em que o Poder Legislativo de determinado país tenha escolhido, entre as tantas ferramentas possíveis, uma política pública de garantia de renda mínima com características semelhantes – respeitadas as devidas especificidades de cada contexto – ao conteúdo do direito do parágrafo único artigo 6º da CF/88. De certa forma,



atualmente, esta é uma característica comum, por exemplo, a todos os sistemas de proteção social dos países da União Europeia (Álvarez Alonso, 2022), sendo um dos mais recentes o Ingresso Mínimo Vital implementado em Espanha, por meio do Real Decreto-Lei 20/2020, de 29 de maio, posteriormente convertido na Lei 19/2021, de 20 de dezembro.

Entretanto, por mais que construções doutrinárias e jurisprudenciais como a proibição do retrocesso social possam ter acolhida majoritária em determinados ordenamentos estrangeiros, funcionando como ponto de não retorno do estágio de desenvolvimento de políticas públicas concretizadoras de direitos sociais, como são as políticas de garantia de renda mínima, isso não equivale a afirmar que estas específicas políticas foram uma escolha direta e vinculante do poder constituinte, tal como ocorreu no Brasil por meio da EC n. 114/2021.

Entre as raras normas constitucionais estrangeiras que se aproximam do caso brasileiro, merece referência o artigo 12 da Constituição Federal da Confederação Suíça de 1999<sup>7</sup>.

#### 4. Alinhamento com normas e documentos de Direito Internacional

Embora não sejam previsões específicas de um direito a uma renda mínima, há, no âmbito do Direito Internacional, alguns documentos que merecem referência neste estudo, na medida em que tratam, ainda que de modo genérico, da importância da erradicação da pobreza e da garantia de um nível adequado de vida para a garantia do sistema de direitos humanos.

De acordo com o artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (DUDH/ONU), todas as pessoas, e não apenas as que possuam um trabalho ou adotem determinada conduta de vida, têm direito a um padrão de vida adequado, ou seja, um padrão que garanta a saúde e o bem-estar para si e para sua família. Para indicar o conteúdo mínimo do bem-estar que os Estados Partes devem garantir, o mesmo artigo 25.1 afirma que deve ser dada atenção especial à alimentação, ao vestuário, à moradia, à assistência médica e aos serviços sociais necessários. Além disso, todas as pessoas devem ter assegurado o acesso aos meios de subsistência caso os percam por motivos alheios à sua vontade.

Ressalte-se que, como já apontado pelo STF, o direito a uma vida digna, previsto no artigo 25.1 da DUDH/ONU, alinha-se ao princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º,

---

<sup>7</sup> “Art. 12. Direito à assistência quando em situação de necessidade. As pessoas necessitadas e incapazes de prover seu próprio sustento têm direito a assistência e cuidados, bem como aos meios financeiros necessários para um padrão de vida decente.” NT: tradução livre a partir da versão em inglês disponibilizada em THE FEDERAL COUNCIL OF SWITZERLAND. **Fedlex. The publication platform for federal law.** Disponível em <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/em> Acesso em: 27 mar. 2024.

III, CF/88) e ao objetivo de erradicação da pobreza e da marginalização social (artigo 3º, III, CF/88) na fundamentação de um direito ao mínimo existencial, que é intangível mesmo ante a suposta escassez de recursos públicos cuja gestão e destinação é de responsabilidade dos poderes constituídos<sup>8</sup>.

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), por sua vez, nos termos do artigo 11.1, além de prever o reconhecimento do direito a um nível de vida adequado para toda pessoa e sua família, inclui no objeto desse direito a melhoria contínua das condições de existência, de modo que a configuração de estruturas públicas e sociais que permitam ou mesmo promovam o retrocesso das condições de vida dos indivíduos e grupos mais vulneráveis não seria coerente com essa disposição.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU já enfatizou que a indivisibilidade, a inter-relação e a interdependência dos direitos humanos não podem ser confundidas com o entendimento de que a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais será uma consequência necessária e secundária de outro fato, mesmo que este seja o gozo dos direitos civis e políticos. Acreditar no contrário não encontra respaldo nos princípios básicos dos direitos humanos, muito menos na realidade. Portanto, ambos grupos de direitos necessitam de políticas públicas especialmente desenhadas para garanti-los, de modo que a promoção da estrutura de proteção social deve ser realizada a partir de uma perspectiva de direitos, e não ser vista como um ato de caridade ou generosidade<sup>9</sup>.

Por sua vez, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) já declarou que o conteúdo dos direitos civis do PIDCP, como o direito à vida<sup>10</sup>, e dos direitos políticos, como o direito ao voto<sup>11</sup>, obrigam o Estado a tomar medidas positivas para evitar que situações como a pobreza e a falta de moradia impeçam as pessoas de exercer tais direitos.

A Carta da Organização dos Estados Americanos inclui entre seus objetivos essenciais (artigo 3) a erradicação da pobreza crítica, identificando-a, em uma perspectiva semelhante à da Convenção da Filadélfia de 1944, como um obstáculo ao livre desenvolvimento democrático dos povos do hemisfério. Juntamente com a erradicação da pobreza, a OEA manifesta o propósito de promover o desenvolvimento não apenas econômico, mas também social e cultural por meio da ação cooperativa. Esses objetivos alinham-se aos princípios reafirmados pelos Estados membros da OEA, entre os quais está o reconhecimento de que a eliminação da

---

<sup>8</sup> STF, ARE 639337 AgR, rel. min. Celso de Mello, 2º T, j. 23/08/2011, DJe 15/09/2011

<sup>9</sup> Vide Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1993, parag. 1, 3, 5 y 10.

<sup>10</sup> Vide Human Rights Committee, 1982, parag. 5, 1999, parag. 12, 2018, parag. 26.

<sup>11</sup> Vide Human Rights Committee, 1996, parag. 12.

pobreza, além de ser um fim em si mesmo, é parte essencial da promoção e consolidação da democracia representativa e, portanto, uma responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos. Na mesma linha, a justiça social e a segurança são afirmadas pelo Artigo 3 da Carta da Organização como os fundamentos para uma paz duradoura.

## 5. O conteúdo do direito

O direito sob comento possui como objeto uma “renda básica familiar”, ou seja, uma prestação material em moeda, que não se confunde com a entrega de bens ou a prestação de serviços, que deve ser regular e periódica, na medida em que assegurada por uma estrutura permanente de transferência de renda, e deve ser suficiente para, aliada a outras medidas levadas a cabo pelos poderes públicos, afastar a situação de vulnerabilidade social.

Ao ser uma quantia básica que ataca diretamente as causas de vulnerabilidade ocasionadas ou agravadas pela insuficiência de ingressos, não se pode afirmar que tal direito se destina a assegurar, integral e isoladamente, um mínimo existencial a toda a população socialmente vulnerável. Como muito, a depender da configuração legal a ser dada à situação de vulnerabilidade social, será uma ferramenta apta a suprir necessidades fisiológicas, o mínimo vital, a parte mais elementar do mínimo existencial. Em outros termos, a RBF insere-se no arcabouço das medidas constitucionalmente previstas para dar concreção ao paradigma do Estado social e, em conjunto e de forma coordenada com outras ferramentas, assegurar o direito ao mínimo existencial. O enunciado constitucional deixa ainda claro que faz parte do conteúdo do direito uma prestação normativa, definidora de normas e requisitos de acesso.

Note-se, também, que o direito a um mínimo existencial, de acordo com a concepção de matriz germânica recepcionada no Brasil, não se limita ao chamado mínimo vital (mínimo existencial fisiológico), mas abarca o mínimo sociocultural, que visa assegurar as condições materiais básicas para o livre desenvolvimento da personalidade, mediante acesso a educação, saúde (que vai além da mera preservação da vida), moradia digna, cultura e possibilidade de participação crítica na formação da vontade política, citando-se aqui os mais importantes.

Relembrando-se a conhecida categorização proposta por Robert Alexy (2017, p. 499), o direito à RBF se caracteriza como direito a uma prestação fática (direito à prestação em sentido estrito), pois, embora sua consecução exija a estruturação de uma cadeia de ações, inclusive algumas normativas, implica um resultado material (entrega de um valor específico a cada titular) que independe da forma jurídica para sua consecução.

Enquanto a dimensão positiva do direito faz-se notar na obrigação de entrega da quantia pecuniária ao indivíduo titular, e em todas as obrigações acessórias a ela referentes, a dimensão negativa, relacionada aos deveres de respeito e proteção, faz-se perceptível em aspectos como a isenção dessa quantia pecuniária perante a ação tributária do Estado, bem como a sua impenhorabilidade diante de qualquer tipo de atividade executória, seja ela voltada à satisfação das demandas do poder público ou da iniciativa privada. Embora não expressamente previstos no enunciado, negar a existência destes aspectos da dimensão negativa do direito seria ignorar a sua inerente relação com a garantia do mínimo existencial.

No que se refere aos seus destinatários, o enunciado normativo determina que caberá ao “poder público” as prestações relacionadas à garantia do direito. Como o objeto do direito claramente se encaixa nas delimitações constitucionais da assistência social (artigo 203, VI, CF/88), a sua estrutura de proteção se insere na macroestrutura da seguridade social, tratando-se de competência legislativa privativa da União (art. 22, XXIII, CF/88).

A depender dos elementos utilizados pela legislação federal para a configuração da situação de vulnerabilidade social, deverá observar-se a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos termos do art. 24 do CF/88, para legislar sobre alguns aspectos específicos que possam se relacionar com a proteção e a integração social das pessoas com deficiência (art. 24, XIV) e a proteção à infância e à juventude (art. 24, XV).

Além disso, todos os entes federativos podem ser envolvidos na implementação da RBF, na medida em que faz parte da competência material comum de todos eles combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (artigo 23, X). Ademais, não se pode afastar a eficácia horizontal do direito à RBF, notadamente em situações como, por exemplo, a já mencionada impenhorabilidade ante a execução por dívidas de natureza privada.

Analisando-se a titularidade do direito à RBF, ela é indistintamente atribuída a “todo brasileiro”, mesmo que o seu exercício esteja restrito à situação de vulnerabilidade social. Assim, a EC n. 114/2021 introduziu uma especificação que, até então, não constava no âmbito dos direitos fundamentais sociais expressamente previstos na Constituição, qual seja, a de que tal direito será de titularidade das pessoas de nacionalidade brasileira. Se, por um lado, tal opção não inclui – ao menos expressamente – as pessoas estrangeiras residentes no Brasil, por outro alcança aquelas de nacionalidade brasileira independente de sua residência. Além disso, deixa igualmente de abranger as estrangeiras não residentes.

É claro que nada impede a legislação estender tal direito às pessoas estrangeiras residentes no Brasil e mesmo às não residentes, visto que tanto a doutrina prevalente quanto a

jurisprudência do STF reconhecem que estrangeiros não residentes são, em determinados casos, titulares de direitos fundamentais, inclusive de alguns direitos sociais, sobretudo quando envolvam exigências da dignidade da pessoa humana.

Ademais, esta possível extensão estaria em linha com a universalidade específica que decorre do art. 203 da CF/88, no sentido que a assistência social “será prestada a quem dela necessitar”. Nessa mesma linha, veja-se, por exemplo, a decisão proferida pelo STF no caso paradigmático RE 587.970,<sup>12</sup> reconhecendo que a titularidade do Benefício de Prestação Continuada (art. 203, V, CR/88) alcança não só os brasileiros natos e naturalizados, mas também os estrangeiros residentes no país, atendidos os requisitos constitucionais e legais.

Mais questionável seria eventual tentativa dos poderes constituídos, entre eles o Legislativo, de limitar a titularidade de tal direito de modo a excluir as pessoas brasileiras pelo fato único de não residirem no Brasil. Isso porque, além do respeito à isonomia (art. 5º, *caput*), a discricionariedade do Legislativo ao estabelecer as “normas e requisitos de acesso” para operacionalizar o programa de transferência de renda, tal qual lhe incumbiu o parágrafo único do artigo 6º, não alcança o poder de limitar o que a própria Constituição considera como “brasileiros” (art. 12).

É certo que, entre as “normas e requisitos de acesso” se encontra o detalhamento dos requisitos de exercício do direito fundamental à RBF. Todavia, estes requisitos não podem ser tais que desvirtuem a titularidade do direito. No que se refere ao sujeito deste direito, cabe ao Poder Legislativo definir o que se entende por “situação de vulnerabilidade social”, sendo constitucionalmente legítimas tão somente as limitações relacionadas a este requisito, como a fixação de critérios objetivos para sua caracterização, a exigência de participação em um cadastro público, entre outras.

Tal como positivado pela EC n. 114/2021, o direito à RBF consiste em um direito que tem por foco as pessoas brasileiras em situação de vulnerabilidade social, mas incondicionado, ou seja, compete ao Legislativo definir qual parte da cidadania brasileira será considerada socialmente vulnerável, mas não impor qualquer outra condição para que a pessoa que comprove tal situação exerça o seu direito fundamental. Desse modo, vincular o exercício de tal direito a, por exemplo, critérios relativos à participação no mercado laboral, no sistema de educação ou no sistema sanitário, não parecem ser elementos razoáveis para a caracterização da vulnerabilidade social, de tal sorte que a liberdade de conformação do legislador não inclui a prerrogativa de ampliar os requisitos para a fruição daquele direito fundamental. Diferente

---

<sup>12</sup> STF, RE 587.970, rel. min. Marco Aurélio, j. 20/4/2017, P, DJE de 22/9/2017, Tema 173.

seria, por exemplo, se o poder constituinte reformador tivesse optado pela redação sugerida pela Emenda n. 18 à PEC 23/2021, que admitia na configuração do direito à RBF a “previsão de condicionalidades relacionadas à saúde e à frequência escolar”. Não é demasiado lembrar que, ao fim e ao cabo, o objetivo da norma constitucional sob comento é assegurar a parte mais comezinha do mínimo existencial, elemento da dignidade da pessoa humana, cuja garantia possui fundamento constitucional em si mesma, e não deve ser instrumentalizada para se obter do indivíduo determinados comportamentos sociais, por mais virtuosos que possam parecer desde determinada perspectiva.

## 6. A questão terminológica

O objeto do direito fundamental em questão, como já aludido, é uma “renda básica familiar”. Esta terminologia, por si só, não é capaz de dar a exata compreensão daquilo que o direito assegura a quem dele seja titular. Pelo contrário, ela é bastante infeliz quando se compara o que a íntegra do enunciado constitui com aquilo que a doutrina especializada, nacional e internacional, entende por “renda básica”.

A doutrina especializada define a renda básica como um pagamento periódico, realizado pela comunidade política, em moeda corrente, em valor igual para todas as pessoas, a título individual, sem exigência de comprovação de insuficiência de recursos ou cumprimento de quaisquer condições.<sup>13</sup> Esta conceituação expõe cinco características importantes: a) regularidade, e não um pagamento único em determinado momento da vida; b) em moeda corrente, e não por entrega de bens ou prestação de serviços; c) individual, e não em base de estruturas coletivas, como a família, o lar ou a unidade econômica; d) universal, a todos os indivíduos de determinada comunidade política independente de sua condição socioeconômica; e e) incondicional, de modo que não se exige de quem a recebe que trabalhe, comprove a busca de trabalho ou tenha qualquer conduta específica em relação à sua vida individual.

Mesmo respeitando-se as cinco características acima descritas, em termos gerais, existe uma diversidade de formas pelas quais uma renda básica pode se relacionar com os demais

---

<sup>13</sup> Conforme definição prevista no art. 3º do estatuto vigente da Basic Income Earth Network. “(...) Basic Income, that is, a periodic cash payment delivered to all on an individual basis, without means test or work requirement”. (BIEN, 2020). No mesmo sentido, a literatura especializada: “(...) a basic income as a right, paid in cash (or equivalent) to all individuals regardless of age, gender, marital status, work status and work history”. (STANDING, 2017) “(...) what is now commonly called a basic income: a regular income paid in cash to every individual member of a society, irrespective of income from other sources and with no strings attached.” (VAN PARIJS; VANDERBORGHT, 2017)

elementos de proteção social de um Estado. Frente a isto, a *Basic Income Earth Network* (BIEN), atualmente a principal entidade em escala global na matéria, acertadamente decidiu, em sua Assembleia Geral de 2016, posicionar-se pela defesa de um modelo cuja implementação signifique uma prestação em quantia suficiente para que, em combinação com outros serviços sociais, seja parte de uma estratégia para eliminar, e não somente aliviar, a pobreza material e permitir a participação social e cultural de todos os indivíduos (Yamamori, 2016).

Referida diretriz possui relevância por dois aspectos, que refletem nas considerações jurídico-constitucionais sobre o tema, quais sejam, o de que a renda básica não se trata de uma substituição – ao menos não integral – das demais ferramentas do Estado social, e o de que a renda básica, embora não se destine a, isolada e completamente, assegurar um mínimo existencial, deve desempenhar relevante função – uma verdadeira base – em uma estrutura que seja capaz de alcançar tal finalidade.

Isso permite afirmar que, ao se implementar a renda básica em determinada comunidade política, é razoável que a quantia seja fixada de maneira a, pelo menos, garantir permanentemente um mínimo vital a todas as pessoas, independente da posição que ocupem na estrutura social de distribuição de rendas e patrimônio, deixando aos demais serviços e prestações dos poderes públicos o papel de complementar de modo suficiente a garantia de um “mínimo existencial sociocultural”. Tal complementação assume destacado papel no que se refere ao atendimento de causas de especial vulnerabilidade, que coexistem com a pobreza e, em respeito ao princípio da igualdade material, não podem ser satisfatoriamente atendidas por meio de uma prestação em igual quantia para todas as pessoas.

É prescindível maior aprofundamento em cada uma das características da renda básica para se constatar que não é exatamente este o objeto do direito que se encontra positivado no parágrafo único do artigo 6º. A própria nomenclatura adotada, “renda básica familiar”, indica que a prestação será concedida a uma pessoa titular, mas em benefício de todo o seu grupo familiar, o que implicaria a consideração das características de todos os membros de tal grupo para a aferição da situação de vulnerabilidade social.

Assim, a escolha constitucional não está em linha com a conceituação amplamente difundida de renda básica, que considera inerente ao conteúdo de tal direito o seu caráter individual, não sendo pertinente qualquer matiz relacionado ao grupo familiar. Ademais, o direito fundamental em tela, como já mencionado, afasta-se da universalidade da renda básica ao impor como requisito de seu exercício a situação pessoal de vulnerabilidade social, ou seja, trata-se de uma prestação de assistência social focalizada.

Sobra dizer que, em um sistema constitucional autorreferencial, o direito à renda básica é aquilo que a sua Constituição estabelece. Todavia, é possível anotar, maior rigor técnico teria o poder constituinte se optasse pela nomenclatura “renda mínima”. Ao contrário da renda básica, a renda mínima, em linhas gerais, consiste na garantia de uma quantia mínima de recursos às pessoas ou famílias que, pelos próprios meios, não a logram obter. Enquanto esta é um ponto de chegada, aquela é um ponto de partida, a base a partir da qual o indivíduo pode agregar rendas de outras fontes (Standing, 2017).

Assim, o direito introduzido pela EC n. 114/2021 se acomodaria no conceito doutrinário de renda básica se, como tal, além de ser concedida exclusivamente a título individual, estivesse orientada pelo objetivo de constituir uma base de renda, igual ou superior à linha que caracteriza a vulnerabilidade social, abaixo da qual nenhuma pessoa precisaria viver um só dia de sua existência.

Ao contrário, o que se nota na conformação dada pelo enunciado constitucional é o direito a uma renda mínima que, embora desprovido de outras condicionalidades, admite – ou, melhor dito, exige – que as pessoas vivam em situação de vulnerabilidade social para que, só então, considerem-se atendidos os requisitos de exercício do direito de complementação de sua renda pelo menos até a linha que a legislação estabeleça como referência.

Enquanto a renda básica se configura para atuar como uma vacina, ou seja, assume a condição de uma medida preventiva (*ex ante*) em relação às situações pessoais de vulnerabilidade social, a RBF, como prevista no parágrafo único do artigo 6º da CF/88, é uma tentativa de remediar (*ex post*) a situação de vulnerabilidade, utilizando-se uma medida semelhante a outros fármacos (políticas de renda mínima) que já demonstraram sua limitada eficácia para combater a mazela. Sem ignorar os efeitos positivos que podem ser alcançados por tais remédios (veja-se, por exemplo, os diversos estudos sobre os efeitos da primeira versão do PBF, uma típica política de renda mínima), fato é que, ao não se adotar uma vacina, admite-se a ampla ocorrência da enfermidade e, por consequência, a existência das mais diversas sequelas que ela pode causar na vida das pessoas afetadas.



## **7. A relação com as normas e os programas pré-existent**

### **7.1 A Renda Básica de Cidadania – a Lei n. 10.835/2004 e o Mandado de Injunção n. 7300**

Ao contrário da RBF, a Renda Básica de Cidadania (RBC), tal como configurada pela Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, não só atende a todos os requisitos considerados pela literatura especializada para a caracterização de uma renda básica, como colocou o Brasil na posição de primeiro país a prever juridicamente a implementação de tal direito em âmbito nacional.

A Lei n. 10.835/2004 estabelece que a RBC, a partir de 2005, seria instituída como direito de todas as pessoas brasileiras residentes no país e estrangeiras residentes há pelo menos cinco anos, independentemente de sua condição socioeconômica, receberem anualmente um benefício monetário (art. 1º). Os parágrafos do art. 1º definem que o pagamento da RBC poderá ser feito em parcelas iguais e mensais (§ 3º), mas deverá ser de igual valor para todas as pessoas, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada uma com alimentação, educação e saúde, respeitados o grau de desenvolvimento e as possibilidades orçamentárias do país (§ 2º). Nota-se que se trata de uma medida destinada a proteger o mínimo vital (fisiológico), não sendo suficiente para – de maneira isolada – assegurar todo o conteúdo do mínimo existencial (sociocultural), razão pela qual seria essencial a sua coordenação com outras ferramentas de proteção social.

A mesma lei prevê que a universalidade da fruição do direito será alcançada por etapas, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população, de acordo com critérios a serem definidos pelo Poder Executivo (§1º). Nesse contexto, importa notar que a discricionariedade que a Lei atribui ao Executivo não alcança o início da implementação do Programa, que deveria ter ocorrido em 2005, tampouco outros aspectos do direito, além do estabelecimento de requisitos de sua fruição direta e razoavelmente relacionados à definição daquilo que se consideram como “camadas mais necessitadas da população”. Tendo-se em tela os cinco elementos que caracterizam uma renda básica, a discricionariedade deixada ao Executivo está no escalonamento das fases em direção à universalidade, não na incondicionalidade. Ou seja, uma vez que um indivíduo esteja entre o universo de titulares do direito que, segundo critérios de necessidade estabelecidos para cada etapa de implementação da RBC, estejam aptos a

receber o pagamento, não cabe a imposição de qualquer outra condição em relação à sua conduta para que se faça jus à prestação.

Ocorre que no dia seguinte à publicação da Lei n. 10.835, veio à luz a Lei n. 10.836, que criou o PBF, cuja implementação e desenvolvimento ao longo dos anos acabou deixando de lado – como se isso fosse constitucionalmente admissível – os deveres que a Lei n. 10.835 impôs ao Poder Executivo para que, já em 2005, fossem dados os primeiros passos no caminho rumo à plena implementação da estrutura de garantia do direito à RBC.

Em 2020, ano em que a Lei n. 10.835 completou 16 anos de vigência sem regulamentação, tal omissão foi questionada perante o STF, por meio do Mandado de Injunção n. 7300, impetrado, sob o intermédio da DPU, por um cidadão brasileiro em situação de rua que à época alegava ter como única renda mensal a quantia de R\$ 91,00 que recebia do PBF. Após um debate pautado pela vedação da proteção insuficiente nas ações destinadas ao combate à pobreza e pela garantia do mínimo existencial em face da cláusula da assim chamada reserva do possível, o Tribunal concedeu parcialmente a ordem injuncional. No julgamento, o relator, Ministro Marco Aurélio de Mello, considerou procedente o pedido inicial e se manifestou no sentido de estabelecer a RBC, até a sobrevinda da ação do Executivo (para a qual se fixava o prazo de um ano), no valor de um salário-mínimo, por analogia ao BPC (artigo 20, *caput* e § 3º da Lei n. 8.742/1993) e considerando-se o artigo 7º, IV, da Constituição.

Entretanto, a maioria dos membros do STF, seguindo a posição divergente levantada no voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, decidiu por: i) determinar ao Presidente da República que fixe, no exercício de 2022, o valor disposto no art. 2º da Lei n. 10.835/2004 para a população brasileira em situação de vulnerabilidade econômica, assim consideradas as pessoas que vivam em extrema pobreza e pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente, devendo adotar todas as medidas legais necessárias para tanto; e ii) apelar aos demais Poderes para que tomem as medidas necessárias para atualizar os valores dos benefícios do PBF, ademais de aprimorarem, ou mesmo unificarem os programas de transferência de renda em vigor, notadamente o criado pela Lei n. 10.835/2004.

Ou seja, a decisão do STF determinou a implementação da primeira fase do programa de RBC previsto na Lei n. 10.835/2004, direcionada às camadas mais necessitadas da população, tal como estabelece o § 1º de seu artigo 1º, e não do programa completo, que alcançaria universalmente todas as pessoas titulares previstas no *caput* do mesmo artigo, independentemente de sua condição socioeconômica. Isto não significa, todavia, que seja inconstitucional a atribuição legal de uma RBC às pessoas que não se encontrem em situação

de vulnerabilidade econômica, mas sim, que a definição das etapas de universalização da fruição de tal direito está sob a margem de disponibilidade dos poderes constituídos.

Uma vez definido o objeto do direito criado pela Lei n. 10.835, bem como sumariamente referido o teor da decisão do STF no MI 7300, não seria de estranhar que eventuais leitores deste comentário possam sentir-se tentados a afirmar que a RBF equivale à elevação ao status jusfundamental do direito à RBC, ao menos no que se refere à fase inicial desta. No entanto, calha frisar que não é o caso. Isto porque resta a divergência em dois dos seus elementos: 1) o direito previsto no parágrafo único do art. 6º da CF/88 é atribuído em base familiar, enquanto o previsto na Lei n. 10.835/2004 é individual e, inclusive em suas primeiras etapas, deve ser pago em valor igual para todas as pessoas que atendam – individualmente e desvinculado de qualquer critério familiar – os requisitos para ser consideradas como parte das “camadas mais necessitadas da população”; 2) ao contrário do texto da Lei n. 10.835/2004, o enunciado constitucional não inclui expressamente as pessoas estrangeiras residentes no país. Embora o segundo ponto seja perfeitamente contornável, pela extensão legal do direito constitucional às pessoas estrangeiras residentes no país, o primeiro exigiria um pouco mais de trabalho hermenêutico, pois se refere a um elemento caracterizador essencial e, portanto, diferenciador do objeto de cada um dos dois direitos em tela.

## **7.2 O Programa Auxílio Brasil**

Uma vez que, desde 16 de dezembro de 2021, a RBF consta como objeto de um direito fundamental expresso na CF/88, faz-se pertinente a análise das principais políticas públicas adotadas pelos poderes constituídos para, ao menos pretensamente, garantir o exercício de referido direito às pessoas titulares.

A Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (a partir da conversão da MP n. 1.061, de 9 de agosto de 2021), estabeleceu que o PAB substituiria o PBF, e se apresentou como uma etapa do processo de implementação da universalização da RBC prevista na Lei n. 10.835/2004.

Além de 4 diferentes “benefícios financeiros” previstos em seu art. 4º, a Lei n. 14.284/2021 criou, sob o título de “incentivos ao esforço individual e à emancipação”, cinco tipos de auxílio, com condicionalidades bastante específicas. Os benefícios financeiros que faziam parte do PAB não eram estritamente individuais, mas sim destinados à família (art. 3º, *caput* e § 1º da Lei n. 14.284/2021). Esta característica aproximava tal programa da RBF, ao passo que o afastava da RBC.

A caracterização objetiva de pobreza ou extrema pobreza, critério de elegibilidade para o PAB, verificava-se a partir da renda familiar per capita mensal, ou seja, o resultado da divisão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos da família, um critério objetivo e unidimensional. A Lei 14.284/2021 definia como em situação de pobreza as famílias cuja renda familiar per capita mensal fosse de R\$ 105,01 a R\$ 210,00, considerando-se em extrema pobreza aquelas que apresentem tal indicador igual ou inferior a R\$ 105,00 (art. 4º, § 1º).

Além dos requisitos específicos de cada benefício financeiro ou auxílio do PAB, o art. 18 da Lei n. 14.284/2021 estabelecia como condicionalidades genéricas a serem cumpridas para a manutenção do status de família beneficiária do Programa aquelas, segundo critérios a serem fixados pelo regulamento, relativas à realização do pré-natal, ao cumprimento do calendário nacional de vacinação, ao acompanhamento do estado nutricional e à frequência escolar mínima. Deve-se sublinhar que uma coisa é considerar diversos elementos para a caracterização multidimensional da situação de pobreza ou vulnerabilidade social, e outra bastante diferente – e constitucionalmente questionável – é impor às pessoas determinados comportamentos sociais como condição para assegurar-lhes uma parte do mínimo vital, núcleo mais elementar do mínimo existencial. Como já referido, a exigência de tais condicionalidades, alheias à caracterização da situação de vulnerabilidade, parece extrapolar o âmbito de conformação deixado ao Legislativo pelo parágrafo único do art. 6º da Constituição.

Por razões semelhantes, resta difícil considerar que o PAB seja uma fase da implementação da RBC sem que se desvirtue a natureza incondicional do objeto previsto na Lei que a instituiu. Embora não pareça ser o caso, uma vez que a Lei n. 14.284/2021 expressamente apresenta o PAB como “uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o *caput* e o § 1º do art. 1º da Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004”, não se pode negar a possibilidade formal da derrogação tácita da Lei da RBC por outra norma de igual estatura. Entretanto, nesta hipótese, mesmo que – sob a ótica da proibição da prestação insuficiente – o resultado fosse uma estrutura normativa eficaz para a segurança de renda coerente com a sua função na garantia dos mais primários aspectos do mínimo existencial, ela também deveria passar pelo crivo do princípio da proibição do retrocesso social. Há de se admitir que isto não seria uma tarefa simples quando o paradigma reside na avançada opção normativa feita pelo Legislativo em 2004, ao dar um corpo legal, por meio do direito à RBC, ao espírito constitucional da proteção ao mínimo vital.

Como se isso já não fosse suficiente para descaracterizar o cumprimento da decisão proferida no MI 7300, não cessam aí os fatores que impediam que o PAB fosse, materialmente,

uma efetiva implementação da primeira fase da Lei n. 10.835/2004. Segundo a Lei n. 14.284/2021, o Benefício de Superação da Extrema Pobreza (BSEP), única prestação permanente do PAB que tinha em conta exclusivamente o critério de renda, “corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere a linha de extrema pobreza” (art. 4º, § 7º, III). Ou seja, tratava-se de uma complementação de renda, um valor variável, e não atendia o objeto da Lei n. 10.835, cujo art. 1º, § 2º determina que “o pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos”.

### 7.3 O Novo Programa Bolsa Família

Em 2 de março de 2023, a Medida Provisória 1.164 substituiu o PAB e implantou o Programa Bolsa Família (doravante, Novo PBF). Em 19 junho de 2023 referida MP foi convertida na Lei n. 14.601, vigente à época da conclusão deste estudo<sup>14</sup>. O § 1º do artigo 1º da Lei n. 14.601/2023, nominalmente, apresentou o Novo PBF como uma etapa de implementação da RBC, “na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição e no *caput* e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004”, como se a RBF pudesse coincidir com a primeira fase da RBC, ignorando que esta é, necessariamente e em todas suas etapas, individual, enquanto aquela leva em conta elementos do grupo familiar.

Nos termos da Lei n. 14.601/2023, o Novo PBF utiliza apenas uma linha de pobreza, estática e unidimensional, de modo que apenas são elegíveis ao programa famílias cuja renda per capita mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (art. 5º, II). O benefício básico, chamado de Renda de Cidadania, paga R\$ 142,00 por cada integrante de uma família elegível. Aquelas famílias cuja soma dos valores recebidos pelos seus integrantes não atinja R\$ 600,00 receberão um Benefício Complementar suficiente para alcançar-se dito valor. As famílias elegíveis receberão ainda o Benefício Primeira Infância no valor de R\$ 150,00 por integrante com idade entre zero e sete anos incompletos, e o Benefício Variável Familiar, no valor de R\$ 50,00, caso possuam em sua composição gestantes, crianças com idade entre sete anos e doze anos incompletos, ou adolescentes, com idade entre doze anos e dezoito anos incompletos (art. 7º).

Note-se que, ao contrário do que ocorria com o BSEP, prestação básica do PAB, a Renda de Cidadania do Novo PBF é paga em valor igual a todas as pessoas elegíveis e, neste aspecto, seria coerente tanto com a RBC quanto com a RBF. Ademais, o escalonamento das prestações observa diversas causas de vulnerabilidade social, na mesma linha de uma RBF que reflete a

---

<sup>14</sup> Para fins desta análise, considera-se o texto da norma vigente em 27 de março de 2024.

opção do poder constituinte em estruturar em focalizar suas ações para além do combate à insuficiência de renda.

Entretanto, de maneira semelhante ao que ocorria com o PAB, o Novo PBF se implementa por meio de transferência condicionada de renda, sendo a manutenção da família como beneficiária do Programa subordinada a que todas as pessoas que a integram cumpram condicionalidades relativas à realização de pré-natal, ao cumprimento do calendário nacional de vacinação, ao acompanhamento do estado nutricional – para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos, e à frequência escolar mínima, além de outras que possam vir a ser previstas em regulamento (arts. 2º e 10).

Como já mencionado, nem a RBF (art. 6º, parágrafo único, CF/88), nem a RBC (Lei n. 10.835/2004, salvo a hipótese de sua derrogação tácita), comportam em sua configuração, em qualquer de suas etapas de implementação, o controle social das condutas individuais de seus titulares como forma juridicamente razoável de condicionar o exercício do direito ao recebimento da prestação pecuniária.

O conteúdo de ambos os direitos, embora admita, no caso da primeira etapa da RBC, ou estabeleça, no caso da RBF, a focalização na população socialmente mais vulnerável, em nenhum caso parece coadunar com a ideia de que tal segmento da população, pelo simples fato de se apresentar em uma posição de desvantagem social, deva submeter-se ao cumprimento de condicionalidades, por vezes estigmatizantes e substrato para práticas sociais aporofóbicas, para ter acesso aos elementos básicos do mínimo existencial.

Por óbvio, não se nega aqui a importância do desenvolvimento de políticas sociais de promoção do direito à educação e do direito à saúde. O que não parece ser juridicamente admissível, em um ordenamento que atribui relevante posição ao princípio da dignidade da pessoa humana, tal qual o constituído pela CF/88, é que as condutas relacionadas à educação e à saúde se convertam em verdadeiros deveres, eufemisticamente denominados condicionalidades, caminhos necessários a serem trilhados em direção às condições materiais mínimas de dignidade. Tudo isto, sob o permanente controle da sociedade e dos poderes públicos, como deixam claros os artigos 16 e 17 da Lei n. 14.601/2023.

## **8. Considerações finais**

Embora a Renda Básica Familiar não se configure como aquilo que a doutrina especializada internacional reconhece como uma renda básica, por carecer-lhe as características

de individualidade e de universalidade, ou seja, trata-se de uma renda destinada às pessoas em situação de vulnerabilidade social, considerando-se o seu núcleo familiar, não se pode ignorar o mérito do constitucionalismo social brasileiro ao erguê-la à condição de objeto de um direito fundamental expressamente positivado.

Assim, o parágrafo único do artigo 6º da Constituição traz novo status jurídico para os contornos da proteção de renda no país, colocando fora do âmbito de disponibilidade dos poderes constituídos o direito às prestações de uma política permanente de renda mínima, que não admite a imposição de requisitos de acesso que sejam alheios à caracterização da situação de vulnerabilidade social.

A compreensão das exatas características do conteúdo deste novo direito fundamental, incluindo suas virtudes e limitações, é importante desafio que se impõe à comunidade jurídica para que se lhe assegure a imediata aplicação prevista no § 1º do artigo 5º da Constituição, de modo que as conquistas que ele representa para o fortalecimento do Estado social brasileiro não sejam esterilizadas por uma hermenêutica enviesada, construída a partir de uma inadequada interpretação que tente impor à regulação e implementação do direito à RBF as condicionalidades de outras políticas de renda mínima que são com ele incoerentes.

## Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução: SILVA, Virgílio Afonso da. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

ÁLVAREZ ALONSO, Diego. Ingreso Mínimo Vital y Rentas Mínimas en Europa: una panorámica comparada. Em: GARCÍA MURCIA, Joaquín. (Ed.). **El ingreso mínimo vital en el sistema español de protección social**. Oviedo: Krk Ediciones, 2022. p. 669–724.

BARBOSA, Jeferson Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. Desafios da COVID-19 à seguridade social brasileira. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 27, n. 2, p. 128–157, ago. 2022.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. Annex III - Statement to the World Conference on Human Rights on behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Em: **Report on the 7th session, 23 November-11 December 1992. E/1993/22**. New York: United Nations, 1993. p. 82–86.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. **General comment No. 6 on article 6 (right to life)**. United Nations, 30 abr. 1982. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11)>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **General comment No. 25 on article 25 (The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service)**. United Nations, 12 jun. 1996. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11)>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Concluding observations of the Human Rights Committee. Canada.** United Nations, 1999. v. I

\_\_\_\_\_. **General comment No. 36 on article 6 (right to life).** United Nations, 2 nov. 2018. Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11)>. Acesso em: 3 out. 2021.

IBGE. **Rendimento de todas as fontes 2020.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101979.pdf>>. Acesso em: 2 maio. 2022.

\_\_\_\_\_. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102052.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2024.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil.** São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022.

STANDING, Guy. **Basic Income: and how we can make it happen.** London: Penguin Books, 2017.

THE FEDERAL COUNCIL OF SWITZERLAND. **Fedlex. The publication platform for federal law.** Disponível em <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/em> Acesso em: 27 mar. 2024.

YAMAMORI, Toru. **BIEN: The report from the General Assembly.** Disponível em: <<https://basicincome.org/news/2016/10/bien-report-general-assembly/>>. Acesso em: 6 set. 2019.

## Sobre os autores

**Ingo Wolfgang Sarlet:** Doutor e Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Munique (Ludwig-Maximilians-Universität München), Professor Titular da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), onde também coordena o Mestrado e o Doutorado em Direito e atua como professor do Mestrado e Doutorado em Ciências Criminais. Desembargador aposentado do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS), advogado e parecerista. ORCID: 0000-0002-2494-5805. E-mail: [iwsarlet@gmail.com](mailto:iwsarlet@gmail.com)

**Thiago Santos Rocha:** Doutor em Direito pela Universidade de Oviedo (Espanha), em cotutela com a PUC/RS. Mestre em Direito e Ciência Jurídica, especialidade de Direitos Fundamentais, pela Universidade de Lisboa. Graduado em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. ORCID: 0000-0003-3042-7059. E-mail: [thiago.rocha@unoesc.edu.br](mailto:thiago.rocha@unoesc.edu.br)