

## MANDADO DE INJUNÇÃO 7.300 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. MARCO AURÉLIO  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : MIN. GILMAR MENDES  
**IMPTE.(S)** : ALEXANDRE DA SILVA PORTUGUEZ  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL  
**IMPDO.(A/S)** : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**LIT.PAS.** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** Por meio de petição (eDOC 78), Rede Sustentabilidade, partido político com representação no Congresso Nacional, comparece aos autos para noticiar o descumprimento da ordem injuncional concedida nestes autos, bem como a iminência de agravamento da omissão inconstitucional cuja colmatação fora determinada pelo Plenário do STF (eDOCs 47, 71 e 72).

Por essas razões, postula pelo deferimento de providências corretivas referentes à garantia da continuidade, no exercício de 2023, de medidas relacionadas à implementação do direito fundamental previsto na Lei 10.835/2004 e no parágrafo único do art. 6º da Constituição.

### I – LEGITIMIDADE E INTERESSE JURÍDICO-PROCESSUAL DO PETICIONANTE

Cuidam os autos de mandado de injunção impetrado por Alexandre da Silva Portuguese, cidadão brasileiro que vivia em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em que se afirma a existência de omissão inconstitucional em virtude da não regulamentação, por parte do chefe do Poder Executivo Federal, do Programa Renda Básica de Cidadania, instituído pela Lei n. 10.835/2004.

Nessa linha, o impetrante postulou a concessão de medida liminar para determinar o pagamento da renda básica de cidadania no valor de um salário mínimo mensal, bem como, ao final, a confirmação da liminar e a concessão de ordem injuncional para que seja assinalado ao Presidente da República prazo razoável para a elaboração da norma

## MI 7300 / DF

regulamentadora, implementando-se o benefício assistencial nos termos da Lei 10.835/2004.

Por meio de deliberação em que constei como redator para o acórdão (eDOC 47), o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu que a falta de norma disciplinadora quanto ao art. 2º da Lei 10.835/2004 constituiria omissão inconstitucional quanto à implementação de renda básica para pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), razão pela qual se decidiu pela concessão parcial da ordem injuncional para:

i) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, 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 art. 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\$ 89,00 e R\$ 178,00, respectivamente – Decreto 5.209/2004), devendo adotar todas as medidas legais cabíveis, inclusive alterando o PPA, além de previsão na LDO e na LOA de 2022; e

ii) 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. (eDOC 47)

Muito embora se trate de mandado de injunção individual, impetrado por pessoa física representada pela Defensoria Pública da União, facilmente se percebe que a ordem concedida ostenta inequívoca natureza objetiva, consistente em determinação ao Presidente da República e aos Poderes Legislativo e Executivo para que procedam com a regulamentação constitucionalmente adequada do benefício instituído

pela Lei 10.835/2004 em favor do estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica. **Ou seja, trata-se de comando que transcende a situação individual do impetrante e interessa a parcela significativa da sociedade, versando sobre a garantia de direitos sociais fundamentais pertencentes, indiscriminadamente, a uma coletividade determinada de pessoas (população em situação de pobreza e extrema pobreza).**

Nesse contexto, reconheço a legitimidade e o interesse jurídico-processual do peticionante, partido político com representação no Congresso Nacional, para comparecer aos autos e postular as medidas que entende devidas quanto ao cumprimento do julgado, vez que se trata não somente de legitimado universal para a propositura das demandas de controle de constitucionalidade de natureza objetiva (Constituição, art. 103, VIII), **como também, em específico, para a propositura de mandado de injunção coletivo (Lei 13.300/2016, art. 12, II).** Sobreleva notar, a esse respeito, que o mandado de injunção coletivo é justamente o remédio constitucional destinado à proteção, na eventualidade de omissão inconstitucional quanto à edição de norma regulamentadora, de direitos, liberdades e prerrogativas constitucionais *“pertencentes, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria”*, na forma do parágrafo único do art. 12 da Lei 13.300/2016 e do inciso LXXI do art. 5º da Constituição.

Conheço, portanto, dos pedidos formulados e passo a apreciá-los.

## II – ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA ORDEM INJUNCIONAL E AGRAVAMENTO DA SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO EM VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA

Em sua manifestação, o partido peticionante (eDOC 78) aduz que, não obstante a própria constitucionalização, posterior ao julgamento do presente feito, de um direito de *“todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social [...] a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e*

## MI 7300 / DF

*requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária” (Constituição, art. 6º, parágrafo único), as medidas adotadas pelo Estado no sentido de sua concretização e do cumprimento da ordem injuncional seriam insuficientes para caracterizar proteção adequada do direito fundamental diagnosticado nestes autos.*

Afirma que o advento do chamado Auxílio Brasil, ainda que formulado no aparente sentido de cumprir a ordem concedida pelo STF e colmatar a omissão inconstitucional indicada, acabou por se constituir como *“verdadeira cortina de fumaça, não contemplando a garantia do mínimo existencial traçada pela unificação das políticas públicas protegidas neste Mandado de Injunção e ficando muito aquém da garantia fundamental traçada no art. 6º, parágrafo único, da CF” (eDOC 78, p. 5).*

Assevera que a lei que instituiu o Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021), embora tenha revogado o programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), manteve *“inalterada e não regulamentada a Lei 10.835/2004”* e, mais do que isso, procedeu à substituição do Bolsa Família sem contemplar todas as medidas de transferência de renda e de combate à pobreza nele previstas/unificadas, promovendo *“verdadeiro desmonte do plexo de políticas públicas de combate à pobreza até então existentes” (eDOC 78, p. 7).*

Aponta que as políticas públicas de combate à pobreza não podem ser reduzidas à mera instituição de um benefício de renda mínima, como seria o caso do Auxílio Brasil, argumentando que a descontextualização, isolamento e segmentação dos programas de transferência de renda descumpriria a finalidade da Lei 10.835/2004, que no §2º de seu art. 1º preconiza o atendimento das *“despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias”.*

Concomitantemente, sustenta que as políticas públicas de assistência social devem estar pautadas no princípio do desenvolvimento progressivo, nos termos (i) do art. 2º do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (promulgação pelo Decreto 591/1992); (ii) do art. 26 do Pacto de São José da Costa Rica (promulgação pelo Decreto 678/1992); (iii) do §1º do art. 1º da Lei e; (iv) na linha do que foi decidido

## MI 7300 / DF

no próprio acórdão que concedeu a ordem injuncional, em que se indicou a necessidade de atualização dos valores dos benefícios básico e variáveis do programa Bolsa Família.

A essa altura, o partido peticionante noticia que a própria política pública (tida por insuficiente) implementada por meio do Auxílio Brasil estaria na iminência de sofrer drástica redução, vez que o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o próximo exercício (PLOA 2023), ainda não aprovado, traz previsão para o custeio do Auxílio Brasil no valor de R\$ 405,00 (quatrocentos e cinco reais) – montante que representaria corte de 33% no valor do benefício para o ano vindouro.

Tal redução, prossegue o peticionante, não teria decorrido de estudos e levantamentos relativos às necessidades básicas dos beneficiários ou à melhora de suas condições – ao invés, indicadores recentes demonstrariam que a tendência de redução do rendimento domiciliar *per capita* da população tem apenas se acentuado, mesmo após a implementação do Auxílio Brasil. O único motivo a justificar o “*arrocho no valor do benefício*” seria, segundo o peticionante, uma suposta “*ausência de arcabouço fiscal*”, causada pelas “*limitações decorrentes do teto de gastos, uma vez que o espaço fiscal criado pela Emenda Constitucional nº 123/2022, editada para comportar o Auxílio Brasil no valor de R\$ 600,00, terá vigência apenas até 31 de dezembro de 2022*” (eDOC 78, pp. 18-19).

O peticionante argumenta, então, que as restrições orçamentárias previstas no art. 107 do ADCT (teto de gastos) seriam inoponíveis em face da “*alocação suficiente de orçamento destinado ao adequado custeio do Auxílio Brasil ou de outro programa que o substitua e aperfeiçoe*” (eDOC 78, p. 28).

Alega que a questão referente às restrições orçamentárias decorrentes do Regime Fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT já teria sido, inclusive, suscitada pela União nos embargos de declaração opostos contra o acórdão que concedeu parcialmente a ordem injuncional (eDOC 53) e rejeitada pelo Plenário do STF como eventual impeditivo ao cumprimento da deliberação (eDOCs 71 e 72).

Entende ser possível adotar leitura do art. 167 da Constituição “*segundo a qual as despesas necessárias ao atendimento da garantia do mínimo*

## MI 7300 / DF

*existencial, no contexto que se apresenta, podem ser veiculadas mediante a abertura de crédito extraordinário”, como, aliás, já teria ocorrido no caso recente da MP 1130/2022, estando plenamente satisfeitos, na hipótese, os requisitos de urgência e imprevisibilidade (eDOC 78, p. 33).*

*Conclui, enfim, que existiria, “inegavelmente, uma plêiade de leituras possíveis dos dispositivos constitucionais que afastam, no caso excepcional aqui tratado, as limitações decorrentes do teto de gastos que tenderiam a macular o núcleo fundamental da garantia do mínimo existencial” (eDOC 78, p. 36).*

Consideradas todas essas circunstâncias, o peticionante afirma, em suma, a existência de duas instâncias de descumprimento à ordem injuncional e ao programa instituído pela Lei 10.835/2004: (i) descumprimento do caráter de desenvolvimento necessariamente progressivo da política de combate à pobreza/extrema pobreza, consubstanciado no §1º do art. 1º da Lei 10.835/2004 e na própria ordem injuncional, que apontou para a necessidade de aprimoramento dos programas de transferência de renda e de correção e manutenção do valor real do programa Bolsa Família, então existente e; (ii) descumprimento do mandamento de que o benefício deve assegurar o atendimento às *“despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias”,* na forma do §2º do art. 1º da Lei 10.835/2004.

Diante de tal descumprimento, bem como em face da iminência de agravamento da situação da população em vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema-pobreza) em decorrência da possível redução significativa do valor do benefício do Auxílio Brasil após 31/12/2022, o partido peticionante formula os seguintes pedidos:

- a. Tendo em vista o desrespeito à ordem injuncional anterior, na forma do art. 8º da Lei nº 13.300/2016, e diante do atual estado de mora legislativa, sejam desde logo reconhecidas, como medida urgente para a viabilização do cumprimento da ordem injuncional no exercício de 2023, a exclusão do âmbito de incidência do limite fixado no artigo 107, I, e §1º, II, do ADCT, relativamente aos gastos necessários ao

custeio das prestações inerentes ao mínimo existencial, notadamente aquelas relacionadas à alimentação, à educação, à saúde, à habitação e ao meio ambiente, bem como, para os mesmos gastos, a não incidência da vedação estabelecida no art. 167, III, da CF, bem como das limitações fixadas na Lei mencionada no art. 165, II, da CF (LDO) e na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

b. Subsidiariamente, seja reconhecida, na esteira do Acórdão 1.716/2016 do Tribunal de Contas da União, a viabilidade da abertura de créditos extraordinários (art. 167, §3º, CF) para o atendimento das despesas necessárias ao custeio das prestações inerentes ao mínimo existencial, notadamente aquelas relacionadas à alimentação, à educação, à saúde, à habitação e ao meio ambiente;

c. Em seguimento, tendo em vista o comprovado descumprimento da ordem injuncional, sejam desde logo fixadas, na forma do art. 8º, II, da Lei 13.300/2016, as condições para o exercício do direito objeto de injunção no que se refere ao estrato da população brasileira em situação de vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema pobreza), fixando-se, para o ano de 2023, o valor mínimo de R\$ 600,00 como benefício do hoje denominado programa Auxílio Brasil – ou outro que o substitua e aperfeiçoe, sem incorrer em retrocesso –, patamar atualmente praticado e reconhecido pelo Poder Executivo federal como de necessária manutenção, cuja adoção está em linha com a jurisprudência dessa e. Corte quanto à preferência pela analogia com parâmetros normativos preestabelecidos pelo legislador; (eDOC 78, pp. 36-37)

Antes de prosseguir na apreciação dos referidos pedidos, essencial recuperar, ainda que brevemente, o histórico de instituição do Regime Fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT, bem como das sucessivas alterações da ordem constitucional referentes às condições de sua observância.

### **III – BREVE HISTÓRICO DO REGIME FISCAL DOS ARTS. 106 A 114 DO ADCT E DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS QUE ALTERARAM AS CONDIÇÕES DE**

SUA OBSERVÂNCIA.

A norma constitucional que institui o chamado teto de gastos consta do art. 107 do ADCT, por meio do qual são estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias da União, limites que se encontram vinculados à despesa primária paga no exercício imediatamente anterior devidamente corrigida na forma da norma constitucional.

Referido mecanismo foi acrescido ao texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n. 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais (ADCT) para instituir, pelo prazo de vinte exercícios financeiros, o assim denominado “*Novo Regime Fiscal*” (ADCT, arts. 106 a 114).

Proposta pelo Presidente da República, tratou-se de medida que tinha o escopo de remediar aquilo que o Poder Executivo federal diagnosticava como um “*quadro de agudo desequilíbrio fiscal*”, tendo por objetivo de reestabelecer a “*confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública*”. Esse propósito resta evidente quando se examina os termos da exposição de motivos que acompanhou a proposta (posteriormente convertida na EC 95/2016) encaminhada pelo chefe do Poder Executivo ao Congresso Nacional:

Com vistas a aprimorar as instituições fiscais brasileiras, propomos a criação de um limite para o crescimento das despesas primária total do governo central. Dentre outros benefícios, a implementação dessa medida: aumentará previsibilidade da política macroeconômica e fortalecerá a confiança dos agentes; eliminará a tendência de crescimento real do gasto público, sem impedir que se altere a sua composição; e reduzirá o risco-país e, assim, abrirá espaço para redução estrutural das taxas de juros. Numa perspectiva social, a implementação dessa medida alavancará a capacidade da economia de gerar empregos e renda, bem como estimulará a aplicação mais eficiente dos recursos públicos. Contribuirá,

portanto, para melhorar da qualidade de vida dos cidadãos e cidadãs brasileiros. (EMI 00083/2016 MF MPDG, p. 2)

Vale ressaltar que o próprio regime fiscal da EC 95/2016 estabeleceu hipóteses de exceção ao limite de despesas primárias, **como é o caso, por exemplo, dos créditos extraordinários do §3º do art. 167 da Constituição, na forma do inciso III do §6º do art. 107 do ADCT.**

Ainda segundo a exposição de motivos que acompanhou a proposta, tratou-se de previsão destinada a conferir flexibilidade ao Novo Regime Fiscal, de modo a conferir à União a capacidade de lidar com situações atípicas. (EMI 00083/2016 MF MPDG, pp. 4-5)

Nada obstante, tem sido observada nos últimos anos a promulgação sucessiva de uma série de outras emendas ao texto constitucional com o objetivo de alterar ou mesmo excepcionar a incidência do regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT.

É o caso, em primeiro lugar, da EC 106/2020, que, em reação à pandemia global da Covid-19, afastou a incidência do regime previsto nos arts. 106 a 114 do ADCT e instituiu regime fiscal extraordinário (o chamado Orçamento de Guerra) enquanto durasse o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional em 20.3.2020 (Decreto Legislativo 6/2020), relativo ao enfrentamento da pandemia (EC 106/2020, art. 11).

**Foi a partir da cobertura orçamentária conferida pela EC 106/2020, a propósito, que o Governo Federal viabilizou o pagamento do Auxílio Emergencial, benefício financeiro destinado a garantir renda mínima aos brasileiros em situação de vulnerabilidade econômica durante a pandemia do Covid-19, que, posteriormente, veio a ser apropriado na estruturação do atual Auxílio Brasil, em substituição ao antigo Bolsa Família.**

Em 31.12.2020, todavia, sobreveio o termo final do prazo de vigência do decreto de calamidade pública em que se fundamentou a EC 106/2020, razão pela qual, a partir de 1.1.2021, voltou a vigor o regime fiscal estabelecido nos arts. 106 a 114 do ADCT.

Pouco tempo depois, em 7.5.2021, houve a promulgação da EC

## MI 7300 / DF

109/2021, que, dentre outros, procedeu à instituição de normas constitucionais disciplinadoras de hipótese de estabelecimento de regime fiscal extraordinário durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional decretado pelo Congresso Nacional (Constituição, arts. 167-B a 167-G), assegurada, durante a integralidade do exercício em que vigente a calamidade pública, a dispensa de observância do inciso III do art. 167 (Constituição, art. 167-E).

Adicionalmente, foi também estabelecida, para o exercício de 2021, a dispensa de observância das *“limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa”* para o caso de proposições legislativas destinadas a *“conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19”* (EC 109/2021, art. 3º). Além disso, instituiu-se, também para o exercício de 2021, exceção à limitação do inciso I do art. 107 do ADCT para as despesas decorrentes da concessão do auxílio emergencial residual acima aludido até o limite de quarenta e quatro bilhões de reais (EC 109/2021, art. 3º, §1º, II).

No final do ano de 2021, a promulgação de outras duas emendas constitucionais voltou a alterar as normas relativas à observância do regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT. Por meio das ECs 113/2021 e 114/2021, procedeu-se à instituição de um novo regime de pagamento de precatórios, além de terem sido promovidas alterações de normas do Novo Regime Fiscal para autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios.

Especificamente quanto ao novo regime de pagamento de precatórios, é de especial relevância para a análise do caso concreto a regra estabelecida no *caput* e nos incisos do art. 107-A da Constituição.

**Por meio da referida norma, restou estabelecido, para cada exercício financeiro, limite para alocação na proposta orçamentária das despesas com pagamentos de precatórios, “devendo o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite ser destinado ao programa previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194, ambos da**

**Constituição Federal” (Constituição, art. 107-A, caput), sendo certo que, por força de previsão expressa do inciso III do art. 107-A do ADCT, a diferença entre o total de precatórios expedidos entre 2.7.2021 e 2.4.2022 e o limite previsto no caput deve ser destinada, no exercício de 2023, ao custeio do benefício de renda básica estabelecido no parágrafo único do art. 6º da Constituição.**

Por fim, já no ano de 2022, sobreveio, em 14.7.2022, a promulgação da EC 123/2022, por meio da qual, a partir do reconhecimento de um estado de emergência (ADCT, art. 120, caput), o constituinte derivado procedeu com a criação de nova exceção ao regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT e, em especial, do limite previsto no inciso I do art. 107 do ADCT, excluindo do teto de gastos do Poder Executivo federal as despesas destinadas a custear a ampliação do programa Auxílio Brasil (Lei n. 14.284/2021) e outros benefícios de seguridade social tais como o auxílio Gás dos Brasileiros (Lei n. 14.237/2021), o programa Alimenta Brasil (Lei 14.284/2021) a instituição de benefício em favor de Transportadores Autônomos de Cargas e taxistas, dentre outros (EC 123/2022, art. 5º, I a VII).

Mais uma vez, previu-se a possibilidade de dispensa de observância do inciso III do art. 167 em relação aos créditos extraordinários eventualmente utilizados para mitigação ou enfrentamento do estado de emergência (ADCT, art. 120, parágrafo único, I, “c”), tendo o constituinte derivado flexibilizado ainda mais as restrições orçamentárias ao determinar que a abertura de créditos extraordinários a que se refere o art. 120 do ADCT estaria igualmente dispensada da própria observância dos requisitos exigidos pelo §3º do art. 167 da Constituição, bem como “das limitações legais, inclusive quanto à necessidade de compensação” (ADCT, art. 120, parágrafo único, II e III).

Desse breve apanhado histórico acerca da instituição, posteriores alterações e estabelecimento de exceções ao regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT (Novo Regime Fiscal – teto de gastos) é possível extrair as seguintes conclusões:

- (i) nos últimos três exercícios financeiros (2020, 2021 e 2022) os Poderes Legislativo e Executivo têm sucessivamente

lançado mão de mecanismos de exceção ao regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT com o objetivo de responder a situações atípicas e promover o enfrentamento de intercorrências externas relevantes (pandemia do Covid-19, crise dos combustíveis), o fazendo, em especial, para garantir a manutenção e a continuidade de programas de renda mínima como é o caso do antigo Auxílio Emergencial, atual Auxílio Brasil e;

(ii) o próprio regime fiscal dos arts. 106 a 114 já traz mecanismos relevantes (ADCT, art. 107-A), ao menos para os próximos anos, de custeio do programa permanente de transferência de renda previsto no parágrafo único do art. 6º da Constituição, trazendo previsão, inclusive, de mecanismo para resposta, ao menos em tese, para situações em que esse custeio reste prejudicar por circunstâncias atípicas revestidas de caráter de urgência e imprevisibilidade.

#### IV – DESCUMPRIMENTO DA ORDEM INJUNCIONAL, AGRAVAMENTO DA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL E NECESSÁRIAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS

De volta à hipótese suscitada pelo partido peticionante e discutida nestes autos, reputo necessário reconhecer que, apesar da concessão parcial da ordem injuncional pelo Plenário do STF (eDOCs 47, 71 e 72), ainda persiste a omissão inconstitucional que motivou a prolação do acórdão, que não restou suficientemente cumprido.

No voto que proferi no julgamento do presente mandado de injunção, destaquei que o combate à pobreza e a assistência aos desamparados são mandamentos constitucionais com assento expreso nas normas contidas nos arts. 3º, 6º e 23 da Constituição.

O primeiro de tais dispositivos estabelece como um dos objetivos fundamentais da República “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (Constituição, art. 3º, III). O segundo alça a “*assistência ao desamparados*” ao patamar de um direito social (Constituição, art. 6º, *caput*), ao passo que o terceiro institui como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios “*combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*” (Constituição, art. 23, X).

**Após o julgamento deste mandado de injunção, sobreveio, ainda, a promulgação da EC 114/2021, que acresceu parágrafo único ao art. 6º da Constituição para enunciar, de forma definitiva, que: “*Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária*”.**

Nada obstante, em que pese o fato de que o texto constitucional agora já prevê, de forma expressa e inequívoca, o direito dos cidadãos brasileiros em situação de vulnerabilidade social a uma renda básica familiar a ser **garantida por meio de programa permanente de transferência de renda**, ainda assim persiste a mora legislativa descrita pelo partido peticionante – ou, mais especificamente, a iminência de considerável esvaziamento do programa Auxílio Brasil (Lei 14.284/2021), que hoje faz as vias do programa permanente de transferência de renda previsto pela norma constitucional e afirmado pela ordem injuncional, em especial após a extinção possivelmente açodada de todo o plexo de políticas públicas de assistência social que perfaziam o antigo programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004), por ele substituído.

É o que se conclui a partir do fato de que, a partir de 1.1.2023, deixa de haver cobertura orçamentária para a manutenção do benefício do Auxílio Brasil em seu patamar atual (R\$ 600,00 – seiscentos reais), estando prevista no Projeto de Lei Orçamentária para 2023 (PLOA 2023) – até o momento ainda não aprovado – a redução do valor do benefício para o patamar de R\$ 405,00 (quatrocentos e cinco reais), o que implicaria em corte de quase um terço do valor nominal do benefício e perda de seu valor real ainda mais acentuada, considerada a inflação.

Ao mesmo tempo, indicadores recentes do IBGE, posteriores à prolação do acórdão neste mandado de injunção, apontam que a situação das pessoas em vulnerabilidade socioeconômica (pobreza e extrema

pobreza) tende a ter se deteriorado, o que com mais veemência conduz à conclusão de que a iminente redução no valor do benefício do Auxílio Brasil apenas concorrerá para o agravamento da omissão inconstitucional diagnosticada nestes autos. É o caso dos dados da **PNAD Contínua** divulgados em 10.6.2022, invocados pelo peticionante, que demonstram que *“o rendimento médio mensal real domiciliar per capita em 2021 foi de R\$ 1.353, o menor valor da série histórica da PNAD Contínua, iniciada em 2012”* e que *“a queda do rendimento mensal domiciliar per capita foi mais intensa entre as classes com menor rendimento”*.

Tal cenário se soma à situação já diagnosticada por ocasião do julgamento do presente mandado de injunção, ocasião em que salientei os achados de relatório do Banco Mundial no qual **Gabriel Lara Ibarra**, economista sênior da entidade especialista em pobreza no Brasil, pontificou que *“De 2014 a 2017, mais de 4,6 milhões brasileiros caíram para a pobreza extrema”*, apontando como uma das causas a ineficiência do programa Bolsa Família, tais como *“represamento de pedidos para receber as transferências, redução das equipes que fazem a busca ativa de possíveis beneficiários e a ausência de reajustes anuais do benefício para repor a inflação”*.

Por esse motivo concluí, acompanhado pela maioria do Plenário do STF, pela necessidade de atualização ou repaginação do programa Bolsa Família, eis que, apesar da enorme contribuição para retirada de milhões de pessoas da extrema pobreza até 2014, desde então tem se observado significativa deterioração na condição das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, especialmente nos últimos anos, a recomendar uma correção de rumos ou um aprofundamento dos propósitos iniciais da política pública.

Hoje, contudo, mesmo após a constitucionalização de proposição tão ou mais inequívoca do que o mandamento oriundo do julgamento do presente mandado de injunção, nota-se que o poder público segue se omitindo em cumprir o dever constitucional de adoção das medidas administrativas e/ou legislativas necessárias ao custeio das despesas, por meio de programa permanente de transferência de renda, relativas ao mínimo existencial do estrato da população brasileira atualmente em

situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Passados quase vinte meses da prolação do acórdão em que concedida a ordem injuncional (eDOC 47), observa-se que a União reduziu consideravelmente o rol de políticas públicas de assistência social que perfaziam o antigo Bolsa Família, substituindo o pelo Auxílio Brasil, em que a política pública praticamente exclusiva é o benefício de renda mínima concedido pelo programa, e agora se encontra na iminência de reduzir em quase um terço o valor do benefício. Tal situação permite concluir que o mandamento injuncional remanesce não satisfatoriamente cumprido.

Acerca do não cumprimento tanto do que foi determinado nestes autos, quanto da norma constante do parágrafo único do art. 6º da Constituição, os especialistas em finanças públicas **José Roberto Afonso**, **Élida Graziane Pinto** e **Leonardo Ribeiro** bem destacam:

Há fragilidades que se acumulam de modo que não se pode reputar plenamente atendido tal desiderato.

A primeira falha reside no fato de que aquela Lei foi oriunda da conversão da Medida Provisória 1.061, de 9 de agosto de 2021. Como tal, foi editada e produziu efeitos meses antes de ter sido promulgada a Emenda que constitucionalizou o direito à transferência de renda.

**A segunda fragilidade decorre da concepção inicial do Programa Auxílio Brasil como despesa precariamente estimada e custeada de forma transitória, com cobertura orçamentário-financeira resguardada apenas até 31/12/2022, à luz dos artigos 118 e 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).** Esse arranjo normativo, entre outras razões, foi motivado pela pretensão de contornar as medidas compensatórias exigidas para instituir despesa obrigatória de caráter continuado, à luz do artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A esse respeito, é paradigmática e elucidativa a constitucionalização de literal dispensa ao cumprimento da legislação infraconstitucional por meio do inciso III do parágrafo único do artigo 120 do ADCT.

O caráter provisório e fiscalmente instável do Auxílio Brasil foi reforçado pela Emenda 123, de 14 de julho de 2022, que previu custeio mediante créditos extraordinários apenas até 31/12/2022, para que a expansão do programa em número de beneficiários, bem como o aumento no valor transferido a título de auxílio alimentar aos vulneráveis não se submetessem ao controle imposto pelo limite da variação de despesas primárias ditado pela Emenda 95, de 15 dezembro de 2016. **Nesse contexto, a garantia transitória de custeio apenas até o final de 2022 frustra a explícita exigência do parágrafo único do artigo 6º da CF/1988 de que se tratasse de um "programa permanente" para a correspondente transferência de renda.**

A terceira inconsistência, e não menos relevante, compreende o contraste entre o veto ao artigo 21 do projeto de lei de conversão da MP 1.061/2021, de um lado, e o inciso I do art. 5º da Emenda 123/2022, de outro. Ora, apenas cerca de seis meses separam o veto de regra que determinava o fim da fila de espera do Auxílio Brasil e a promulgação da norma que constitucionalizou o acesso universal à renda básica para todas as famílias elegíveis. Tal incongruência explica porque o requisito de imprevisibilidade (exigido para o manejo de crédito extraordinário) teve de ser formalmente afastado no art. 120, parágrafo único, inciso II do ADCT, para os fins do artigo 5º, I da EC 123/2022.

**O conjunto dessas distorções permite apontar o cumprimento parcial tanto da decisão do STF no Mandado de Injunção 7.300/DF, quanto do parágrafo único do artigo 6º da CF/1988. O inadimplemento integral do regime jurídico do direito à renda básica familiar se dará a partir de 1º de janeiro de 2023, sobretudo diante da hipótese de, em se desconsiderando a inflação acumulada no período, impor redução nominal no valor da transferência de renda aos mais vulneráveis, o que afronta, em igual medida, o princípio da vedação de retrocesso.** Também se configura como controversa e questionável a hipótese de que se admita o retorno da fila de espera de cidadãos elegíveis, mas não atendidos por

insuficiente dotação para o Programa Auxílio Brasil, após a sua universalização no âmbito da Emenda 123/2022. (**Renda básica pode ser financiada por crédito extraordinário – Parte 1.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/opinioao-renda-basica-credito-extraordiario> Acesso em 18.12.2022 – grifei)

Assim sendo, com razão o peticionante quanto ao fato de que a não observância da diretriz de desenvolvimento progressivo inerente ao programa de renda básica ora em exame constitui descumprimento da ordem injuncial e agravamento da omissão constitucional originalmente diagnóstica no julgamento do mandado de injunção.

Tal postulado se extrai não apenas dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 2º; Pacto de São José da Costa Rica, art. 26), como também decorre da prescrição do §1º do art. 1º da Lei 10.835/2004, do parágrafo único do art. 1º da Lei 14.284/2021 e, sobretudo, do parágrafo único do art. 6º da Constituição, que estabelece o dever de instituição de uma renda básica familiar aos brasileiros em situação de vulnerabilidade social como um *“programa permanente de transferência de renda”*.

Disso não decorre, naturalmente, que o Poder Público estaria impedido de forma apodíctica de eventualmente reduzir o valor de um dado benefício de assistência social ou dos quantitativos globais de recursos destinados ao pagamento de tais despesas, **mas implica que uma eventual redução dessa natureza (ou da espécie daquela que se avizinha quanto ao Auxílio Brasil a partir de 1.1.2023) deve necessariamente estar calcada em razões relativas às necessidades básicas dos beneficiários, à melhora de suas condições ou que objetivamente demonstrem a insuficiência de recursos. A mera alusão à reserva do financeiramente possível, à exemplo da justificativa que acompanha a proposta de lei orçamentária encaminhada pelo governo federal e atualmente em tramitação perante o Congresso Nacional não satisfaz o referido ônus de justificação/fundamentação.**

Conforme já tive a oportunidade de salientar no voto que proferi por ocasião da apreciação dos embargos de declaração opostos pela União nestes autos, a alusão ao teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT não pode ser utilizada *“como escudo para o descumprimento de decisões judiciais, circunstância que, inclusive, foi considerada no voto condutor do acórdão recorrido, o qual, ao divergir do relator, determinou que o valor do benefício deveria ser fixado pelo Poder Executivo, ‘no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento do mérito (2022)’, concedendo um prazo para que os governantes pudessem se organizar”* (eDOCs 71 e 72).

Com efeito, os impactos fiscais da decisão proferida nestes autos foram minudentemente analisados no acórdão que julgou parcialmente procedente o mandado de injunção, tendo inclusive sido privilegiada pelo Colegiado a solução constante de meu voto-vista divergente, que incorporou parte considerável razões de ordem econômico-financeira-orçamentárias apresentadas pela União. Cabia aos Poderes Legislativo e Executivo, em cumprimento ao que foi decidido, remanejar as respectivas prioridades governamentais no âmbito do orçamento de modo a cumprir o disposto na ordem injuncional e, sobretudo, no parágrafo único do art. 6º da Constituição (o que não ocorreu), sendo certo, ainda, que o acórdão concedeu prazo razoável para que os entes políticos procedessem a essa reorganização de prioridades, a ser implementada apenas no exercício fiscal seguinte ao da conclusão do julgamento (2022).

Por outro lado, entendo não ser possível deferir as medidas postuladas pelo partido peticionante na larga amplitude em que formuladas. Ainda que se constate o descumprimento da ordem injuncional não compete ao Judiciário, a pretexto de operacionalizar a colmatação da omissão constitucional existente, se substituir ao Legislativo e estabelecer nova hipótese de exceção ao regime fiscal previsto nos arts. 106 a 114 do ADCT, como pretende o peticionante.

Nada obstante, na linha da exposição que empreendi acima acerca do histórico instituição do regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT (teto de gastos), entendo que a norma constitucional já prevê mecanismos aptos a propiciar a solução para persistência omissiva inconstitucional

apontada pelo partido peticionante, seja pela previsão de instrumento de custeio específico para as despesas relativas ao programa permanente de renda básica (ADCT, art. 107-A, *caput* e incisos I e II), seja pela eventual utilização do instrumento dos créditos extraordinários para a cobertura de eventual necessidade orçamentária remanescente (§3º do art. 167 da Constituição c/c inciso II do §6º do art. 107 do ADCT).

**É o caso do inciso II do art. 107-A, que, lido de forma sistemática com o seu *caput*, deve ser interpretado de forma a assegurar que o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o respectivo limite para alocação de precatórios na proposta orçamentária do vindouro exercício de 2023, deverá ser destinado ao programa permanente de redistribuição de renda previsto no parágrafo único do art. 6º e à seguridade social, nos termos do art. 194 da Constituição – de forma semelhante ao que se encontra textualmente previsto para o exercício de 2022 no inciso I do mesmo art. 107-A.**

Após essa operação, caso ainda seja necessário o dispêndio de recursos para custear as despesas destinadas à manutenção, em seu atual patamar, do programa Auxílio Brasil (ou eventual programa social que o suceda na qualidade de implemento do disposto no parágrafo único do art. 6º da Constituição) que eventualmente excedam a previsão obtida com a incorporação da diferença do art. 107-A do ADCT, **não enxergo óbice à abertura de crédito extraordinário, na forma do §3º do art. 167 da Constituição, para viabilizar o atendimento às referidas despesas.**

O caráter de **urgência** das referidas despesas estará plenamente preenchido ante o sensível agravamento da situação da população em circunstâncias de vulnerabilidade socioeconômica, demonstrada por inúmeros indicadores sociais e econômicos relevantes e acentuada pelas conhecidas intercorrências externas observadas nos últimos anos (pandemia do Covid-19; crise dos combustíveis), com significativa pressão inflacionária e considerável impacto sobre o poder de compra da população.

Concomitantemente, quanto ao caráter de **imprevisibilidade** das

## MI 7300 / DF

aludidas despesas, trata-se de circunstância decorrente da eventual inexistência de previsão orçamentária no PLOA 2023 capaz de garantir a manutenção do programa permanente de redistribuição de renda do parágrafo único do art. 6º da Constituição em seu atual patamar, bem como do próprio estágio de transição governamental em que atualmente se encontra o Governo Federal, não sendo possível exigir retroativamente do novo governo que assumirá o poder a partir de 1.1.2023 que tivesse propiciado, na sessão legislativa anterior, a incorporação no orçamento de tais despesas.

**Assim, reputo juridicamente possível que eventual dispêndio adicional de recursos com o objetivo de custear as despesas referentes à manutenção, no exercício de 2023, do programa Auxílio Brasil (ou eventual programa social que o suceda na qualidade de implemento do disposto no parágrafo único do art. 6º da Constituição), pode ser viabilizado pela via da abertura de crédito extraordinário (Constituição, art. 167, §3º), devendo ser ressaltado que tais despesas, a teor da previsão do inciso II do §6º do art. 107 do ADCT não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no teto constitucional de gastos.**

Nesse mesmo sentido, confira-se a posição esposada em artigo recente pela ex-Procuradora Geral da República, **Raquel Dodge**, para quem:

O fato de a EC 114 ter sido promulgada após o julgamento da MI 7300 autoriza requerer ao Supremo Tribunal Federal que, com base no artigo 167-§3º da Constituição e no artigo 107-§6º-II do ADCT, exclua esta despesa urgente e imprevisível do teto de gastos.

Após estas providências, um longo fato imprevisível elevou a extrema pobreza: a devastadora pandemia mundial da covid-19 agravou o quadro avaliado no julgamento do MI 7300 e na promulgação da EC 114.

Neste final de 2022, o aprofundamento da desigualdade levou a um impasse na agenda pública. Milhares de pessoas estão abaixo da linha de pobreza, mas falta aprovação

orçamentária para cumprir a decisão do STF e a EC 114 a partir de 2023. O teto de gastos instituído pela EC 95 é apontado como motivo para emendar a Constituição e, só após, incluir na lei orçamentária a previsão de renda para os mais necessitados.

Todavia, é inusitado que, para cumprir a Constituição e a decisão do STF, seja necessário emendá-la. A responsabilidade social e a responsabilidade fiscal são normas constitucionais. É necessário conciliá-las com os princípios, fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito. De um lado, a EC 95 controla o volume de gastos públicos futuros, com base nos gastos feitos no ano fiscal anterior e na inflação havida no período. De outro, a Constituição (arts. 3º-III, 6º e 23-X) e a EC 114 exigem ações para “erradicar a pobreza e a marginalização”, dar “assistência aos desamparados”, “combater as causas da pobreza” e dar renda básica familiar às pessoas em situação de vulnerabilidade social.

A Constituição não deu um benefício humanitário com uma mão e o negou com a outra. É por isso que, a partir de 2023, critérios normativos que consideram apenas fatos do passado para definir o teto de gastos, como consta da EC 95, não obstam o cumprimento da EC 114 e da decisão do STF no MI 7300, porque no presente a União tem uma dívida constitucional com milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza. São muitos os deveres constitucionais a serem cumpridos com base na lei orçamentária anual, mas equilíbrio fiscal não pode resultar do descumprimento de obrigação constitucional permanente com pessoas em situação de vulnerabilidade. Inviabilizar a correção monetária do benefício, suspender novos acessos, ou não incluir a despesa com a renda básica na lei orçamentária anual significam a mesma coisa, ou seja, negar o direito constitucional.

A solução jurídica para o impasse dispensa emenda constitucional. O aumento da pobreza é fato urgente e imprevisível, que está excluído do teto de gastos, segundo os artigos 167-§3º da Carta e 107-§6º-II do ADCT. O artigo 167-§3º da Constituição permite que a lei orçamentária anual, em seu

texto principal ou mediante créditos extraordinários, excepcione esta despesa do teto de gastos para cumprir dever permanente, notadamente quando já foi determinado pelo Supremo Tribunal Federal.

A extrema pobreza fere a dignidade humana, mantém milhares de pessoas sem trabalho, emprego e renda, e desconstroi a expectativa de formar uma sociedade justa, livre e solidária. O dever estatal de erradicar a pobreza é irrenunciável e vinculado a um princípio fundamental da República. É pilar do Estado Democrático de Direito, que tem fundamento na dignidade da pessoa humana e na redução da desigualdade.

A Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser interpretada de acordo com a Constituição, e não o contrário. Seu artigo 24 autoriza excluir do teto de gastos o aumento de despesa da seguridade social, como a renda básica familiar, e dispensa compensações fiscais, quando forem observados os critérios legais para a assistência social; quando houver expansão qualitativa do atendimento e dos serviços prestados; e quando houver reajuste do benefício para preservação do seu valor real. A elevação do valor do benefício para R\$ 600 e a inclusão de R\$ 150 para família com crianças em idade inferior a seis anos é uma expansão qualitativa, porque uma mesma ação estatal cumpre dois deveres constitucionais, o de superar a pobreza e o de proteger a família e a infância.

**O cumprimento do dever constitucional de dar renda básica familiar às pessoas em situação de vulnerabilidade social, instituído pela EC 114 e exigido pelo STF no MI 7300, é benefício humanitário e democrático que se concilia com a exigência constitucional de equilíbrio social e de equilíbrio fiscal, por meio da melhora da qualidade do gasto público ao longo do ano orçamentário e não só no seu início. (“Benefício humanitário e o teto de gastos”.** Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/beneficio-humanitario-e-o-teto-de-gastos.ghtml> - Acesso em 18.12.2022 – grifei)

De igual forma, também os especialistas **José Roberto Afonso, Éliada**

**Graziane Pinto e Leonardo Ribeiro**, em continuação do estudo já citado acima, manifestam posição pela possibilidade de atendimento às despesas necessárias ao custeio do programa permanente de distribuição de renda estabelecido no parágrafo único do art. 6º da Constituição por meio da abertura de crédito extraordinário na forma do §3º do art. 167 da Constituição:

Nos termos do § 3º do artigo 167 da CF, as despesas derivadas de créditos extraordinários devem ser urgentes e imprevisíveis. Cabe analisar se e como esses dois critérios estariam presentes em eventual manutenção do auxílio financeiro do programa permanente de renda básica em R\$ 600, assim como na criação de um novo auxílio vinculado a crianças nascidas em famílias de baixa renda com idade inferior a 6 anos.

Por um lado, os indicadores sociais observados após a pandemia sustentam a urgência da medida. Por outro, não há maior fator de imprevisibilidade do que a inexistência de previsão de recursos no projeto de lei orçamentária para 2023 para manter o valor hoje pago às famílias em situação de grave vulnerabilidade social. A esse respeito, aliás, o Plenário do Tribunal de Contas da União, no seu Acórdão 1.716/2016, claramente fixou que "é cabível a abertura de crédito extraordinário quando a insuficiência de dotação puder potencialmente acarretar a descontinuidade de serviços públicos essenciais, tais como a prestação jurisdicional e outros direitos fundamentais que devem ser obrigatoriamente assegurados pelo Estado".

A imprevisibilidade se revela incontestável na realidade brasileira atual pelo fato de que não se pode imputar a quem ainda não exerce mandato eletivo o dever de correção das irregularidades e fragilidades do Ploa-2023. A transição de mandato eletivo em curso traz considerável imprevisibilidade durante a tramitação do projeto de lei orçamentária, porque houve a inconstitucional previsão de dotação insuficiente para o programa de renda básica. Trata-se, a bem da verdade, de

uma tripla inconstitucionalidade, vez que o Ploa-2023 ofende o parágrafo único do artigo 6º da CF, os §§5º e 6º do artigo 4º da EC 113, de 8 de dezembro de 2021, bem como a decisão do STF no MI 7.300/DF.

Considerando que se avizinha o fim do prazo dado pelo artigo 5º, I da EC 123/2022 e que tal circunstância tende a comprometer a continuidade da transferência de renda a milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade, é inegável a urgência desse equacionamento jurídico-fiscal. De todo modo, somente a partir de 1º de janeiro de 2023, o próximo presidente da República passaria a ter a faculdade de enviar mensagem modificativa, na forma do §5º do artigo 166 da CF, para tentar corrigir as distorções e inconstitucionalidades do Ploa/2023, caso o Congresso não inicie a sua votação até o encerramento do presente exercício financeiro.

Uma vez superada a avaliação acerca da urgência e da imprevisibilidade, impõe-se o exame, no presente cenário, do dever de compensação exigido pela legislação fiscal. Todavia, sua reflexão sistêmica somente pode ser empreendida à luz do inciso III do parágrafo único do artigo 120 do ADCT, em leitura conjugada com o art. 24 da LRF. A pergunta que precisa ser feita é se a vigência temporal da exceção aberta pelo mencionado dispositivo do art. 120 do ADCT para abrir créditos extraordinários em prol de despesa obrigatória de caráter continuado sem compensação fiscal estaria adstrita a 31 de dezembro de 2022. Ora, é incoerente afirmar — a ferro e fogo — a estreiteza e a inafastabilidade peremptória desse marco temporal, quando, em sentido diverso, o artigo 24 da LRF dispensa do dever de compensação de despesas já em andamento no âmbito da seguridade social, inclusive quando se destinarem ao reajustamento de valor ou à expansão quantitativa de serviços prestados. **(Renda básica pode ser financiada por crédito extraordinário – Parte 1.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-28/opinioao-renda-basica-credito-extraordinario> Acesso em 18.12.2022 – grifei)

Em sentido absolutamente semelhante ao defendido pelos articulistas, tenho defendido, em minhas falas e votos recentes, a necessidade de conciliação entre uma política de responsabilidade fiscal e uma política de responsabilidade social.

É inegável que o advento da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) representou a instituição de um mecanismo mínimo de gestão que assegurou resultados evidentes no cenário de uma até então desconhecida política fiscal. A instituição do regime fiscal dos arts. 106 a 114 do ADCT pela EC 95/2016 é medida que almeja concorrer para esse mesmo fim.

**A instituição de normas de boa governança fiscal, orçamentária e financeira, entretanto, não pode ser concebida como um fim em si mesmo. Muito pelo contrário, os recursos financeiros existem para fazer frente às inúmeras despesas que decorrem dos direitos fundamentais preconizados pela Constituição.**

Nesse contexto, urge a necessidade de desenvolvermos semelhantes mecanismos no âmbito da responsabilidade social, facilitando a elaboração, implementação, consolidação e expansão de políticas públicas sociais por parte de todos os Entes Federativos. A adoção de política pública previsível e estável é condição essencial ao crescimento econômico sustentável e, conseqüentemente, catalizadora da geração de emprego, renda e do bem-estar social.

A própria Lei de Responsabilidade fiscal, como salientaram os articulistas, traz consigo mecanismos que permitem conjugar responsabilidade fiscal com responsabilidade social, à exemplo da previsão contida em seu art. 24, que, no âmbito de benefícios ou serviços relativos à seguridade social, dispensa da compensação referida em seu art. 17 o aumento de despesa decorrente da *“concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente”* (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 24, §1º, I); da *“expansão qualitativa do atendimento e dos serviços prestados”* (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 24, §1º, II) e; do *“reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real”* (Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 24, §1º, III).

De mais a mais, a garantia da proteção ao plexo de direitos que perfazem o mínimo existencial da população em situação de vulnerabilidade social, preconizada pelo acórdão proferido neste mandado de injunção e assegurada pelo parágrafo único do art. 6º da Constituição, constitui-se como genuína condição de possibilidade para o exercício de todos os demais direitos instituídos no âmbito do Estado Democrático de Direito instituído pela ordem constitucional de 1988. Como bem ressaltou o Ministro Marco Aurélio em seu voto como relator do presente mandado de injunção:

A democracia não se esgota no processo eleitoral, exigindo, para o exercício efetivo da autonomia pública, patamar básico de recursos que assegure condições dignas à pessoa. O Estado Democrático envolve a participação, na esfera pública, para a elaboração de normas, a partir de um processo deliberativo entre livres e iguais. Os cidadãos devem se ver como coautores e destinatários da produção normativa (HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. I, p. 154-164).

Pobreza e falta de alimentação, de escolaridade e de saúde impõem barreiras à participação política. Não se pode concluir que miseráveis tenham as mesmas oportunidades para figurarem, em igualdade de condições com o restante da sociedade, na tomada de decisão, considerado processo de formação da vontade popular. (eDOC 47, p. 9)

Por todas essas razões, é premente a concessão parcial das medidas postuladas pelo partido peticionante na forma do dispositivo que passo a articular.

## **V – DISPOSITIVO**

Ante o exposto, defiro parcialmente as medidas formuladas pelo peticionante para, conferindo interpretação conforme à Constituição ao

## MI 7300 / DF

art. 107-A, II, do ADCT, assentar que, no ano de 2023, o espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor dos precatórios expedidos e o limite estabelecido no seu *caput* deverá ser destinado exclusivamente ao programa social de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º, da CF, ou outro que o substitua, determinando que seja mantido o valor de R\$ 600,00, e, desde já, autorizando, caso seja necessário, a utilização suplementar de crédito extraordinário (art. 167, § 3º, da CF).

O Relator do Projeto de Lei Orçamentária de 2023, Senador Marcelo Castro deverá ser comunicado da presente decisão, considerando a tramitação do PLOA para o exercício de 2023.

Retifique-se a autuação para que nela passe a constar, na qualidade de interessado, o partido político peticionante, bem como seu procurador.  
Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Brasília, 18 de dezembro de 2022.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*