

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – O mandado de injunção é instrumento para suprir omissão a tornar inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

A Lei nº 10.835/2004 prevê o pagamento de valor mensal, a ser fixado pelo Executivo, a todos os brasileiros no País e estrangeiros que aqui residam há pelo menos cinco anos. Eis o teor:

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

§ 1º A abrangência mencionada no caput deste artigo deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população.

§ 2º O pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos, e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando para isso o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

§ 3º O pagamento deste benefício poderá ser feito em parcelas iguais e mensais.

§ 4º O benefício monetário previsto no caput deste artigo será considerado como renda não-tributável para fins de incidência do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas.

Art. 2º Caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 3º O Poder Executivo consignará, no Orçamento-Geral da União para o exercício financeiro de 2005, dotação orçamentária suficiente para implementar a primeira etapa do projeto, observado o disposto no art. 2º desta Lei.

Art. 4º A partir do exercício financeiro de 2005, os projetos de lei relativos aos planos plurianuais e às diretrizes orçamentárias deverão especificar os cancelamentos e as transferências de despesas, bem como outras medidas julgadas necessárias à execução do Programa.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Tem-se verdadeira delegação legislativa, ao Presidente da República, ante a natureza da verba, as dificuldades operacionais para execução da política pública e questões orçamentárias.

Os artigos 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal e 2º, cabeça, da Lei nº 13.300/2016 preveem a formalização de mandado de injunção quando ausente, total ou parcialmente, norma regulamentadora.

A expressão “norma regulamentadora” é de conotação ampla, descabendo reduzir o alcance. O Supremo é guardião dos direitos e valores estabelecidos pela Lei Maior, conferindo-lhes, presente omissão dos poderes eleitos, Legislativo ou Executivo, efetividade.

A inércia do Executivo em editar decreto a concretizar direito versado na Lei nº 10.835/2004 prejudica diretamente a cidadania, ao inviabilizar o exercício de liberdades públicas e privadas e nega o mínimo existencial, a revelar indignidade. Rejeito a preliminar de não cabimento da impetração.

A cidadania não se limita ao direito de votar e ser votado. Deve ser interpretada em conjunto com os valores e direitos encerrados na Constituição Federal. Dignidade, liberdade e igualdade são alguns deles, levando Ulisses Guimarães a denominá-la cidadã.

Quem é espoliado no mínimo existencial, indispensável ao engajamento político e à fruição dos direitos fundamentais à vida, à segurança, ao bem-estar e à própria dignidade, vive em condições subumanas, sendo privado do *status* de cidadão.

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. Na lição de Daniel Sarmento:

Ocorre que, para que essa participação do cidadão possa ser efetiva, ele precisa ter condições materiais mínimas para exercê-la. É evidente que o indivíduo com baixo nível de instrução deve ter plenos direitos políticos, com ampla possibilidade de participar do autogoverno popular. Contudo, o seu déficit de escolaridade tende a comprometer a sua capacidade de se informar adequadamente sobre os assuntos públicos e de participar, como um igual, nas deliberações sociais (CANOTILHO, 1998, p. 432). O mesmo ocorre com pessoas miseráveis, em situação de penúria. Estas, ademais, se inserem frequentemente em relações de dependência material com terceiros mais poderosos, o que pode afetar gravemente a sua liberdade na esfera política. A democracia, portanto, só funciona adequadamente quando são asseguradas a todos as condições materiais básicas de vida (MÜLLER, 2002, p. 567-607), que possibilitem a instauração na esfera pública de relações simétricas entre cidadãos tratados como livres e iguais (SOUZA NETO, 2006, p. 242-258).

A cidadania está ligada à liberdade e à dignidade. Sem elas, tem-se verdadeira negatividade da qualidade de cidadão. O fornecimento de patamar básico de recursos é pressuposto de uma vida digna e do exercício efetivo da liberdade (SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016).

A dignidade envolve (i) a proteção jurídica da pessoa, simplesmente por ostentar a condição humana, e (ii) o reconhecimento de esfera de proteção material do homem ou mulher, como condição à construção da individualidade e autodeterminação. Com fundamento nessa visão, deve-se fornecer prestações essenciais para ter-se capacidade de sobreviver, constituindo o acesso a tais bens direito subjetivo de natureza pública.

A renda básica é instrumento eficaz para a mitigação das desigualdades socioeconômicas, auxiliando na diminuição da vulnerabilidade daqueles em estado de pobreza. Permite o exercício real da liberdade individual, uma vez ampliadas as possibilidades de concretização de diferentes concepções de vida (VAN PARIJS, Philippe. Por que os surfistas devem ser alimentados: o argumento liberal em defesa de uma renda básica incondicional. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 15. Brasília, set.-dez. de 2014, p. 258).

Ante a inércia do Executivo, levando em conta as ópticas da liberdade, da igualdade e democrática – artigos 1º, cabeça e inciso II; 5º, cabeça; e 17 da Constituição Federal –, impõe-se a fixação de valor mínimo a garantir ao impetrante condições dignas.

Busca-se implementar, gradualmente, renda universal e incondicionada, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população – artigo 1º, § 1º, da Lei nº 10.835/2004. Sendo desempregado e beneficiário do auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, que deixará de ser pago em 2021, surge compatível com a vontade do constituinte de 1988 e do legislador a definição, mediante pronunciamento do Supremo, de quantia.

A reserva do possível não pode limitar direitos básicos, entre os quais os aqui versados, nem privar o indivíduo de dignidade considerado o mínimo existencial, sob pena de esvaziar a própria força normativa da Constituição Federal.

A Lei previu, desde 2005, nos artigos 3º e 4º, a obrigação de adotar as medidas necessárias relativamente aos planos plurianuais, às leis de diretrizes orçamentárias e ao Orçamento Geral. Ante a reiterada omissão da União e a inobservância do mínimo existencial, não vinga o argumento de óbices financeiros e discricionariedade para implementar, em etapas, o programa.

Verificada a lacuna, cabe supri-la até que seja regulamentada a renda básica.

O objetivo a ser alcançado com o salário mínimo e o pagamento do Benefício de Prestação Continuada – artigos 7º, inciso IV, da Constituição Federal e 20, cabeça e § 3º, da Lei nº 8.742/1993 – é semelhante àquele buscado pela Lei nº 10.835/2004: a garantia do mínimo existencial. Os parâmetros fornecidos pelo ordenamento jurídico impõem a aplicação analógica da norma previdenciária.

Julgo procedente o pedido formulado na inicial, estabelecendo, a partir de analogia ao artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, à luz do artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal, e até que sobrevenha regulamentação pelo Executivo, a renda básica de cidadania em valor correspondente ao salário mínimo.

Fixo, a teor do artigo 8º, inciso II, da Lei nº 13.300/2016, o prazo de 1 ano para a edição, pelo Presidente da República, da norma regulamentadora.

Plenário Virtual - minuta de voto - 16/04/2021 00:00