



NOTA TÉCNICA Nº 03 – COMITÊ RENDA BÁSICA CIDADÃ

## **COMITÊ RENDA BÁSICA CIDADÃ**

APRIMORAMENTOS PARA A REDAÇÃO CONSTITUCIONAL  
DA RENDA BÁSICA

© 2022 Defensoria Pública da União.

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e que não seja para venda ou qualquer fim comercial.

### **Defensor Público-Geral Federal**

Daniel de Macedo Alves Pereira

### **Comitê Temático Especializado Renda Básica de Cidadania**

Gabriel Saad Travassos do Carmo

Roberta Pires Alvim

Murillo Ribeiro Martins

André Ribeiro Porciúncula

Ed Willian Fuloni Carvalho

Thaís Aurélia Garcia

Geórgio Endrigo Carneiro da Rosa

Mayara Barbosa Soares

Lorena Falcão Macêdo

Erik Palacio Boson

Roberto Pereira del Grossi

Gustavo Zortéa da Silva

### **Coordenador-Executivo do CTE Renda Básica**

Ed Willian Fuloni Carvalho

### **Assessoria Especial para Casos de Grande Impacto Social**

Ronaldo de Almeida Neto

Tiago Cantalice da Silva Trindade

Mayra de Jesus Saraiva Leão

Letícia Duarte Lima

Daniela Maria Lima de Medeiros

Erick Rodrigo de Jesus Damasceno

### **Contato**

[cte.rendabasica@dpu.def.br](mailto:cte.rendabasica@dpu.def.br)

# SUMÁRIO

1. Objeto da Nota Técnica .....	4
2. Dever de Aprimoramento da Renda Básica de Cidadania .....	4
3. Conceituação de Renda Básica de Cidadania .....	5
4. Atual Cenário Constitucional da Renda Básica Familiar .....	6
5. Aprimoramentos para a Renda Básica na Constituição Federal.....	7
5.1 Dos Beneficiários e Expressão "todo brasileiro" .....	8
5.2 Da Renda Básica "Familiar" .....	9
6. Possível Solução: Aprovação da PEC nº 29/2020, com Alteração de Texto.....	11
7. Conclusão .....	12

# APRIMORAMENTOS PARA A REDAÇÃO CONSTITUCIONAL DA RENDA BÁSICA

## 1. Objeto da Nota Técnica

---

Trata-se de Nota Técnica, elaborada no âmbito do Comitê Temático Renda Básica da Defensoria Pública da União, com o objetivo de analisar a inserção da Renda Básica de Cidadania na Constituição Federal.

Esta análise vale-se do referencial teórico referente à transferência de renda e renda básica de cidadania, conforme estudos anteriores deste mesmo comitê. Além disso, aproveita-se a experiência acumulada pela DPU acerca da implementação da renda básica de cidadania nos termos da Lei nº 10.835/2004, consoante decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Injunção nº 7.300.

Essa nota técnica contou com a colaboração graciosa do Prof. Dr. Fabio Walternberg.

## 2. Dever de Aprimoramento da Renda Básica de Cidadania

---

Tornou-se definitiva, em 15 de fevereiro de 2022, após a rejeição de Embargos de Declaração, a decisão proferida nos autos do Mandado de Injunção nº 7.300, na qual ficaram estabelecidas as seguintes ordens:

I) determinar ao Presidente da República que, nos termos do art. 8º, I, da Lei nº 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 nº 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 nº 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 nº 10.836/2004), isolada ou

conjuntamente, e, ainda, para que aprimorem os programas sociais de transferência de renda atualmente em vigor, mormente a Lei nº 10.835/2004, unificando-os, se possível.

Assim, é certo que há um dever jurídico por parte dos poderes da República de prestar assistência e, neste caso, de fazê-lo por uma renda básica. O assunto, inclusive já foi objeto de discussão na Nota Técnica nº 1 deste Comitê ("Renda Básica da Cidadania: o dever jurídico de combate à fome e à pobreza").<sup>1</sup>

### 3. Conceituação de Renda Básica de Cidadania

---

A Renda Básica da Cidadania, instituída pela Lei nº 10.835/2004, é um benefício monetário anual, que pode ser pago em parcelas iguais e mensais, com valor igual para todos e suficiente para atender às despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde, considerando o grau de desenvolvimento do País e as possibilidades orçamentárias.

Admite-se que a universalização da renda básica possa ser alcançada por etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população ou outros critérios adequados.

O art. 1º, §2º, da Lei nº 10.835/04, expressamente determina que o "pagamento do benefício deverá ser de igual valor para todos":

Art. 1º [...]

§ 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.

Assim, são extraídos os seguintes marcos da Renda Básica de Cidadania:

- a) Incondicionalidade – sem focalização, contrapartidas ou quaisquer exigências;
- b) Isonomia – direitos e valores iguais;
- c) Universalidade – para todos, sem nenhum tipo de exclusão ou discriminação;
- d) Individualidade – paga não para entidades, instituições, ou grupos, mas a cada pessoa;

---

BRASIL. Defensoria Pública da União. Nota Técnica nº 1/2021. Renda Básica da Cidadania: o dever jurídico de combate à fome e à pobreza. Brasília, jun. 2021. Disponível em: [https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/NOTA-TECNICA-01-RENDA-BASICA-CIDADA-versao\\_revisada-2.0.1-24.06-1.pdf](https://promocaodedireitoshumanos.dpu.def.br/wp-content/uploads/2021/07/NOTA-TECNICA-01-RENDA-BASICA-CIDADA-versao_revisada-2.0.1-24.06-1.pdf).

- e) Dignidade – suficiente para o provimento da vida em liberdade;
- f) Simplicidade – sem burocracia, ou empecilhos para seu entendimento ou cumprimento;
- g) Periodicidade - paga regularmente, usualmente a cada mês; e,
- h) Monetário: em moeda corrente, e não por entrega de bens ou prestação de serviços.

#### **4. Atual Cenário Constitucional da Renda Básica Familiar**

---

A Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, acrescentou o parágrafo único ao art. 6º da Constituição Federal, conferindo estatutura constitucional à renda básica, com a seguinte redação:

Art. 6º. [...]

Parágrafo único. 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

Acrescentou-se, também, pela referida Emenda Constitucional o inciso VI ao art. 203:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Previu-se também:

Art. 118. Os limites, as condições, as normas de acesso e os demais requisitos para o atendimento do disposto no parágrafo único do art. 6º e no inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal serão determinados, na forma da lei e respectivo regulamento, até 31 de dezembro de 2022, dispensada, exclusivamente no exercício de 2022, a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício."

A Emenda Constitucional nº 113, de 08 de dezembro de 2021, trouxe a limitação da resposta às ações emergenciais e temporárias de caráter

socioeconômico:

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

E a Emenda Constitucional nº 114 acrescentou ao art. 4º da Emenda Constitucional nº 113 os §§5º e 6º para permitir eventual aumento de despesa para o programa de transferência de renda:

Art. 4º [...]

§ 5º O aumento do limite previsto no § 1º deste artigo será destinado, ainda, ao atendimento de despesas de programa de transferência de renda.

§ 6º O aumento do limite decorrente da aplicação do disposto no inciso II do

§ 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias deverá, no exercício de 2022, ser destinado somente ao atendimento das despesas de ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza, nos termos do parágrafo único do art. 6º e do inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal, à saúde, à previdência e à assistência social." (NR)

Assim, observa-se que foram incluídas previsões sobre a renda básica no texto constitucional (parágrafo único do art. 6º; inciso VI do art. 203; e, art. 118) e no texto da emenda constitucional nº 133/2021 (§§5º e 6º do art. 4º), além de ser dado o tratamento fiscal às respectivas alterações, especialmente diante do cenário orçamentário imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

## **5. Aprimoramentos para a Renda Básica na Constituição Federal**

---

A partir da conceituação de Renda Básica, do dever de instituí-la e do atual texto constitucional, verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento da redação do parágrafo único do art. 6º em dois pontos, os quais seguem destacados abaixo:

Art. 6º. [...]

Parágrafo único. **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.

Na sequência, discutem-se, pormenorizadamente, as razões pelas quais se sugere a alteração da redação constitucional.

### 5.1 Dos Beneficiários e Expressão "todo brasileiro"

O parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal refere-se aos beneficiários da Renda Básica como "**todo brasileiro** em situação de vulnerabilidade social". A expressão "todo brasileiro" pode impedir o recebimento da transferência de renda por pessoas em vulnerabilidade social ou mesmo permitir o recebimento daqueles que não estejam em território nacional.

O constituinte originário, quando visou a contemplar todas as pessoas de maneira ampla, valeu-se da expressão pessoa, tal como preconiza o art. 203, inciso V, ou da expressão todos, como no art. 5º, caput, ambos da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Nesse passo, entende-se que a utilização da expressão "toda pessoa" melhor atende à coesão constitucional e impede eventual questionamento judicial.

A escolha da expressão "todo brasileiro", inclusive, começou a chamar a atenção dos juristas nacionais, como se destaca pela coluna de Ingo Wolfgang Sarlet e Thiago Santos Rocha:

Ainda que o exercício do direito em questão esteja condicionado à situação de vulnerabilidade social, a sua titularidade é atribuída de maneira indistinta, a "todo brasileiro". A EC nº 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 brasileiras. Relativamente a este ponto, se, por um lado, tal opção não inclui — ao menos expressamente — os estrangeiros residentes no país, por outro alcança as pessoas de nacionalidade brasileira independente de sua residência. Além disso, deixa igualmente de contemplar os estrangeiros não residentes.<sup>2</sup>

No mais, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou quanto ao alcance da assistência social a migrantes residentes no Brasil. Em decisão proferida no Recurso Extraordinário nº 587.970, o STF fixou o tema 173 de repercussão geral nos seguintes termos: "*Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais*".

Assim, a Renda Básica deve ser destinada às **pessoas residentes** no Brasil que cumpram os requisitos constitucionais e legais para acesso à transferência de renda, independentemente de sua qualidade de nacional ou não nacional.

## 5.2 Da Renda Básica "Familiar"

O parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal inaugurou a expressão "renda básica familiar" no ordenamento jurídico.

De fato, nem a Lei nº 10.835/04, que institui a Renda Básica de Cidadania, nem a Lei nº 14.284/2021, que estabelece o Auxílio Brasil, apresentam a expressão "renda básica familiar".

Importante consignar que a Lei nº 14.284/2021 expressamente declara o Auxílio Brasil como a primeira fase da instituição da Renda Básica de Cidadania, no parágrafo único do art. 1º:

Art. 1º [...]

Parágrafo Único. O Programa Auxílio Brasil constitui 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 nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Contudo, a Renda Básica de Cidadania, por definição, é individual.

Nesse sentido, Ingo Sarlet e Thiago Santos Rocha:

---

<sup>2</sup> SARLET, Ingo; ROCHA, Thiago Santos. **Considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar"**, Consultor Jurídico (CONJUR), 11 jun. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-11/direitos-fundamentais-consideracoes-direito-fundamental-renda-basica-familiar>.

[...] a escolha constitucional não se alinha à conceituação amplamente difundida de renda básica, que considera inerente ao objeto de tal direito o seu caráter individual, não sendo pertinente qualquer matiz relacionado ao grupo familiar. Ademais, o direito fundamental em tela, [...], 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 focalizada.<sup>3</sup>

A adoção de critério familiar resulta em obrigação de perquirir o atual núcleo familiar dos beneficiários, o que pressupõe a existência de uma enorme estrutura de fiscalização, a culminar em dispêndio de recursos públicos e em burocracia. No mais, verifica-se que o estabelecimento de grupo familiar permite a redução de valores a serem pagos a famílias numerosas, em razão da definição de tetos, tal qual estabelecido pela Lei nº 14.284/2021.

Ainda, o critério adotado cria incentivo à fragmentação ficta de famílias, na medida em que quanto menor o grupo familiar declarado maior será a renda per capita individual. E, por fim, vulnera ainda mais as composições familiares numerosas as quais já enfrentam, muitas vezes, outros fatores de vulnerabilidade social, como a moradia precária. Não por outra razão, a Nota Técnica nº 2 - Comitê Renda Básica Cidadã da Defensoria Pública da União, de 06 de maio de 2022, em sua conclusão, apresentou a necessidade da adoção de critério *per capita*:

Em conclusão, considerando seus aspectos materiais e conceituais, os benefícios financeiros dos artigos 4º e 5º da Lei nº 14.284/2021 não constituem a Renda Básica da Cidadania de que trata a Lei nº 10.835/2004, nem dela se aproximam; ao contrário, afastam-se.

Nesse sentido, a Lei nº 14.284/2021 não cumpre a decisão proferida no Mandado de Injunção nº 7.300. Cuida-se, em verdade, de instituições de outros benefícios e de adoção de política pública diversa, que não corresponde ao conceito legal ou doutrinário de Renda Básica de Cidadania, sendo necessárias as seguintes adequações:

- a) a adoção de critério *per capita*, sem condicionantes ou critérios de distinção, exceto aqueles relacionados ao estabelecimento de prioridades em razão do grau de vulnerabilidade social;

---

<sup>3</sup> SARLET, Ingo; ROCHA, Thiago Santos. Considerações sobre o direito fundamental à "renda básica familiar", Consultor Jurídico (CONJUR), 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-11/direitos-fundamentais-consideracoes-direito-fundamental-renda-basica-familiar>.

Dessa forma, apresentar, na Constituição Federal, o critério familiar como condicionante da renda básica configura a não realização do conceito de Renda Básica de Cidadania, em prejuízo - injustificável - às pessoas oriundas de famílias com maior número de membros e exigindo a criação de estrutura estatal fiscalizatória desnecessária e burocrática.

## 6. Possível Solução: Aprovação da PEC nº 29/2020, com Alteração de Texto

---

A aprovação da Emenda Constitucional nº 114/2021 não representa, todavia, um ponto final à questão. O atual texto do parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal possui previsão bastante similar à apresentada na Proposta de Emenda à Constituição nº 29/2020, aprovada no Senado Federal e remetida à Câmara dos Deputados no dia 12/11/2021.

A PEC 29/2020 prevê a seguinte redação do parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal

Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade terá direito a uma renda básica, garantida pelo poder público, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados por lei<sup>4</sup>.

Essa redação, portanto, tem o mérito de não conter a expressão "familiar", todavia, ainda carece de conformação com o texto constitucional para se alterar a expressão "todo brasileiro".

Assim, o que a Defensoria Pública da União sugere, por seu Comitê Especializado, é a apresentação de emenda e posterior aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 29/2020, a fim de corrigir a redação do parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal, para constar:

Art. 6º. [...]

Parágrafo único. **Toda pessoa**, priorizando-se aquelas em situação de vulnerabilidade social, terá direito a uma **renda básica**, 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.

A alteração de redação parece suficiente, na medida em que não só a Constituição prevê que não haverá distinção entre brasileiros e estrangeiros

---

<sup>4</sup>BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2020. Brasília, 13 set. 2020

residentes (art. 5º, caput), como também o voto no Plenário do Senado Federal pela aprovação da PEC 29/2020 deixou expresso que a Renda Básica ali prevista deveria se estender a todos:

[...] o anseio em nossa sociedade para que **a proteção à renda se estenda a todos**, inclusive aos informais, em um momento em que a crise social provocada pela pandemia continua a se mostrar desafiadora.<sup>5</sup> (grifo nosso).

Por fim, pontue-se que essa solução tem por vantagem priorizar a alteração constitucional pela via parlamentar, dada à maior legitimidade democrática do Poder Legislativo, evitando-se, assim, que a discussão seja realizada, a partir do controle de constitucionalidade, no Poder Judiciário:

[...] Exige-se que certos temas, dada a sua relevância, sejam objeto de deliberação democrática, num ambiente de publicidade e discussão próprio das casas legislativas. Busca-se assegurar, com isso, a legitimidade democrática para a regulação normativa de assuntos que sensibilizem a comunidade.<sup>6</sup>

## 7. Conclusão

Por todo o exposto, a Defensoria Pública da União, por seu Comitê Técnico Especializado de Renda Básica, manifesta-se nos seguintes termos:

- 1)A atual redação do art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal, dada pela Emenda Constitucional nº 114/2021, não está de acordo com os art. 5º, caput, e 203, V, ambos da Constituição Federal;
- 2)A menção à Renda Básica na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 114/2021 se fez com texto mais restritivo do que aquele da Lei nº 10.835/04 e da Lei nº 14.284/2021, o que fragiliza a condição jurídica de pessoas em situação de vulnerabilidade, especialmente os migrantes residentes no País;
- 3)A expressão "familiar" no texto do art. 6º, parágrafo único, da Constituição Federal, afasta-se do conceito doutrinário e jurídico da Renda Básica de Cidadania, que, por sua natureza, é pessoal ou per capita;<sup>1</sup>
- 4)Para a solução, a DPU propõe a aprovação, pela Câmara dos Deputados, da PEC 29/2020, com emenda para que o art. 6º,

<sup>5</sup> BRASIL. Senado Federal. Gabinete do Senador Antonio Anastasia. Parecer nº 278/2021. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?>

<sup>6</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. São Paulo: SaraivaJur, 2022. E-book (1744p.) color. Disponível em: <https://bibliotecadigital.saraivaeducacao.com.br/>.

parágrafo único, da Constituição Federal, tenha a seguinte redação:

Art. 6º. [...]

Parágrafo único. **Toda pessoa**, priorizando-se aquelas em situação de vulnerabilidade social, terá direito a uma **renda básica**, 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.

## COMITÊ DPU - RENDA BÁSICA CIDADÃ

O Comitê Temático Especializado Renda Básica Cidadã (RBC) foi instituído pela Portaria GABDPGF n. 395/2021 com o objetivo de planejar, promover e coordenar a atuação estratégica da DPU para a implementação da renda básica de cidadania por meio de ações perante as instituições e os poderes constituídos, buscando canal permanente de diálogo e contribuições recíprocas com a sociedade civil.

