



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS PAULO GOMES RIBEIRO

**O ASSISTENCIALISMO PÚBLICO EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA
DIRETA DE RENDA E SUAS RESTRIÇÕES A GASTOS: UM ESTUDO SOB O
PARADIGMA CONSTITUCIONAL**

FORTALEZA

2025

LUCAS PAULO GOMES RIBEIRO

**O ASSISTENCIALISMO PÚBLICO EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA
DIRETA DE RENDA E SUAS RESTRIÇÕES A GASTOS: UM ESTUDO SOB O
PARADIGMA CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Profa. Fernanda Cláudia Araújo da
Silva.

FORTALEZA

2025

R369a Ribeiro, Lucas Paulo Gomes.

O Assistencialismo Público em Programas de Transferência Direta de Renda e suas Restrições a Gastos: um Estudo sob o Paradigma Constitucional / Lucas Paulo Gomes

Ribeiro. – 2025.

50 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,

Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Me. Fernanda Cláudia Araújo da Silva.

1. Políticas públicas. 2. Transferência de renda. 3. Direitos fundamentais. 4.

Administração pública. I. Título.

LUCAS PAULO GOMES RIBEIRO

**O ASSISTENCIALISMO PÚBLICO EM PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA
DIRETA DE RENDA E SUAS RESTRIÇÕES A GASTOS: UM ESTUDO SOB O
PARADIGMA CONSTITUCIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Aprovada em: 07/03/2025.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Diego Gomes da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Rosana Lima Teixeira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, Francisco Ribeiro da Silva e Stelfra Gomes dos Santos. Tudo o que eu tenho e sou, eu devo a vocês. Obrigado por tudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Senhor e guiador do nosso destino.

À Universidade Federal do Ceará, pelo ensino público e gratuito.

À Profa. Fernanda Cláudia Araújo da Silva, pela excelente orientação, paciência e gentileza. Muito obrigado!

Aos membros participantes da banca examinadora, Diego Silva e Rosana Teixeira pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Aos meus amigos e família, que foram meu suporte e fonte de alegria durante toda a minha jornada.

“A injustiça em qualquer lugar é uma ameaça à
justiça por toda parte.” (Martin Luther King)

RESUMO

A Constituição de 1988 instituiu uma ordem jurídica democrática, alicerçada em um arcabouço principiológico, eclético e dirigente, com o objetivo fundamental de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O alcance desses objetivos se estabelece de diversas maneiras, inclusive por meio de políticas públicas de transferência direta de renda, como, por exemplo, o Bolsa Família e o Pé-de-Meia. Dentro dessa perspectiva, faz-se um recorte para se analisar como tem sido gasto o dinheiro recebido pelos assistidos. A pesquisa tem o objetivo principal de analisar a constitucionalidade e legitimidade de restrições dos gastos de recursos do assistencialismo, bem como contribuir para o debate acerca dos deveres da Administração Pública e limites da intervenção estatal na autonomia dos beneficiários, como também, sobre a necessidade de promoção do bem comum almejado pelas políticas públicas. Quanto ao aspecto metodológico, adota-se uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo. Conclui-se que, inexistindo um meio menos gravoso para proteger o interesse público no assistencialismo, podem ser reputadas constitucionais as restrições a gastos de recursos oriundos de políticas públicas de transferência direta de renda, promovendo dignidade humana e o bem comum.

Palavras-chave: Políticas públicas; Transferência de renda; Direitos fundamentais, Administração pública.

ABSTRACT

The 1988 Constitution established a democratic legal order, based on an eclectic and guiding principle-based framework, with the fundamental objective of eradicating poverty and marginalization and reducing social and regional inequalities. These objectives are achieved in a variety of ways, including through public policies for direct income transfer, such as the Bolsa Família and Pé-de-Meia programs. From this perspective, a section is made to analyze how the money received by beneficiaries has been spent. The main objective of this research is to analyze the constitutionality and legitimacy of restrictions on the spending of welfare resources, as well as to contribute to the debate on the duties of the Public Administration and the limits of state intervention in the autonomy of beneficiaries, as well as on the need to promote the common good sought by public policies. Regarding the methodological aspect, a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature is adopted. It is concluded that in the absence of a less burdensome means of protecting the public interest in welfare, restrictions on the spending of resources derived from public policies for the direct transfer of income can be considered constitutional, promoting human dignity and the common good.

Keywords: Public policies; Income transfer; Fundamental rights, Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dados sobre a pobreza e a desigualdade.....	31
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIB	Produto Interno Bruto
FIPEM	Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio.
MEC	Ministério da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 PARADIGMA CONSTITUCIONAL DE TUTELA SOCIAL	17
2.1 Princípios que alicerçam a Constituição de 1988	17
2.1.1 <i>De uma cidadania política a uma cidadania de pertencimento social</i>	17
2.1.2 <i>Dignidade humana</i>	18
2.2 Objetivos fundamentais instituídos pela Constituição - parâmetro fundamental à concessão de tutela social	19
2.3 Direitos fundamentais individuais e sociais	21
2.4 A Ordem Social na Constituição Federal: Fundamentos e Finalidades do Bem-Estar e da Justiça Social	25
3 O BOLSA FAMÍLIA E O PROGRAMA PÉ-DE-MEIA: INSTRUMENTOS SOCIAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL	28
3.1 Alguns fundamentos econômicos para a implementação do Bolsa Família e do Pé-de-Meia	28
3.2 Breve histórico do bolsa família e seus resultados	32
3.3 Normas administrativas e a efetivação das políticas públicas de transferência de renda 35	
3.3.1 <i>Princípios administrativos que disciplinam a transferência direta de renda</i>	36
3.3.2 <i>Regras administrativas que disciplinam a transferência direta de renda</i>	37
3.4 A administração pública que implementa o pé-de-meia e o bolsa família	38
4 A RESTRIÇÃO NO USO DOS PROGRAMAS SOCIAIS: PERSPECTIVAS DO PROJETO DE LEI Nº 3.739/2024 E A JURISPRUDÊNCIA DO STF	40
4.1 O Projeto de Lei Nº 3.739/2024	40
4.2 A Jurisprudência do STF e os princípios interpretativos aplicáveis ao projeto de Lei Nº 3.739/2024	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 instituiu uma ordem jurídica de um Estado Democrático de Direito, alicerçado em um arcabouço jurídico constitucional amplo, principiológico, eclético e dirigente (Lenza, 2024). Dentre as normas promulgadas, foi estabelecido um amplo rol não taxativo de direitos fundamentais, dentre os quais estão os direitos individuais, sociais e coletivos (Lenza, 2024). Ademais, normas programáticas foram estabelecidas no art. 3º, estabelecendo os objetivos a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade brasileira, dentre os quais estão a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades regionais e sociais (Brasil, 1988).

O alcance da erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades regionais e sociais se estabelecem de diversas maneiras, inclusive por meio de políticas públicas de transferência direta de renda, como, por exemplo, o Bolsa Família e o Pé-de-Meia (apesar de outros programas socioeconômicos já terem existido), considerados instrumentos essenciais para concretizar direitos fundamentais, cumprir os objetivos do assistencialismo público perante os mais necessitados e alcançar os objetivos estabelecidos pela CRFB/88, garantindo um mínimo existencial às famílias em situação de vulnerabilidade social, promovendo cidadania, autonomia e dignidade humana.

Dentro dessa perspectiva, faz-se um recorte para se analisar como tem sido gasto o dinheiro recebido pelos assistidos, visto que esses valores recebidos são indissociáveis da efetividade dos programas assistenciais, pois, espera-se que o dinheiro recebido seja utilizado em bens e serviços essenciais à sobrevivência, como alimentação, saúde, transporte e educação. No entanto, os beneficiários podem utilizar o dinheiro com bens e serviços de forma potencialmente detrimento ao seu próprio bem-estar e de sua família, como cigarros, bebidas alcoólicas, apostas e jogos de azar, afastando, assim, a missão precípua do assistencialismo em erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir desigualdades e concretizar direitos fundamentais, tanto individuais quanto sociais.

Tal situação traz à tona o debate sobre a constitucionalidade da restrição ou condicionamento dos gastos dos recursos auferidos do Governo pelos beneficiários dessas políticas públicas, uma vez que há uma clara tensão entre a concretização dos direitos fundamentais individuais à liberdade, lazer e propriedade em justaposição à materialização dos direitos sociais à saúde, educação, transporte, proteção à infância e assistência aos desamparados; bem como à materialização dos objetivos das políticas públicas.

Destarte, esta monografia tem o objetivo principal de analisar a constitucionalidade e legitimidade desse tipo de restrições, bem como contribuir para o debate acerca dos deveres da Administração Pública e limites da intervenção estatal na autonomia dos beneficiários, bem como sobre a necessidade de promoção do bem comum almejado pelas políticas públicas.

Fundamenta-se a pesquisa nas doutrinas jurídicas relevantes e na interpretação de normas constitucionais, bem como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Analisa-se, principalmente, se tais limitações caracterizam uma violação a direitos fundamentais dos beneficiários ou se podem ser justificadas enquanto modo legítimo de garantir os objetivos do assistencialismo estatal, em justo sopesamento com outros direitos fundamentais resguardados constitucionalmente.

A relevância e problemática principal reside na necessidade de conciliar os direitos de liberdade, propriedade, privacidade e lazer dos beneficiários com a efetividade das políticas públicas de assistência, garantindo que o dinheiro transferido pelo Estado seja empregado pelos assistidos de forma a, de fato, contribuir para uma redução da pobreza e melhor qualidade de vida dos mais necessitados.

O trabalho, além da introdução e considerações finais, está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo tratará sobre o arcabouço constitucional pertinente à matéria, analisando-se os direitos fundamentais e as normas programáticas, as quais estabelecem como aqueles devem se concretizar em sua plenitude e quais são os objetivos fundamentais a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade brasileira. As políticas públicas de transferência de renda, que também serão examinadas, extraem seu fundamento dessas normas. Analisam-se os artigos constitucionais relevantes quanto à ordem social, com enfoque na saúde e assistência social.

O segundo capítulo versará sobre o papel da Administração Pública brasileira no cumprimento dos objetivos fundamentais e concretização dos direitos fundamentais, trazendo históricos e fundamentos econômicos para esse tipo de política, bem como dados pertinentes que mostram como elas concretizam direitos fundamentais, em especial os sociais. Analisar-se-ão também dispositivos das leis que regulam esses programas, e como suas normas jurídicas se encaixam nas atividades administrativas, especialmente o fomento e a polícia administrativa.

Por fim, o terceiro capítulo explorará o tema central desta monografia, ou seja, a constitucionalidade ou legitimidade das restrições e condicionamentos dos gastos dos recursos recebidos pelos beneficiários do assistencialismo público em programas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família e o Pé-de-Meia. O enfoque principal será no projeto de lei nº 3.739/2024, que pretende restringir os gastos dos recursos recebidos pelo Bolsa Família em

bens e serviços estritamente ligados aos fins do programa. Coletar-se-ão dados sobre os gastos realizados pelos beneficiários desses programas, indagando-se sobre a necessidade de sua limitação e condicionamento, bem como explorar-se-ão os princípios e regras constitucionais que fundamentam os acórdãos do STF em matérias similares.

Quanto ao aspecto metodológico, esta monografia adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, buscando analisar a constitucionalidade e a legitimidade das restrições aos gastos dos recursos oriundos de programas de transferência direta de renda, à luz da Constituição Federal de 1988. O método empregado será o dedutivo, partindo de princípios gerais do ordenamento jurídico brasileiro para a análise de normas, jurisprudência e doutrina pertinentes ao tema.

A pesquisa será essencialmente bibliográfica e documental, utilizando-se de fontes primárias, como a Constituição Federal, legislações infraconstitucionais e decisões do Supremo Tribunal Federal, bem como fontes secundárias, como doutrinas jurídicas, e estudos econômicos relacionados à assistência social e políticas públicas de transferência de renda. A interpretação sistemática e teleológica das normas constitucionais será empregada para compreender a interação entre os direitos fundamentais individuais e sociais, além dos objetivos programáticos estabelecidos pelo texto constitucional.

2 PARADIGMA CONSTITUCIONAL DE TUTELA SOCIAL

Para a investigação do tema, faz-se essencial explorar os fundamentos constitucionais que justificam as políticas públicas de transferência direta de renda, tendo em vista que esses programas concretizam direitos fundamentais e substanciam princípios consagrados pela Constituição. Portanto, o primeiro capítulo tratará sobre as normas constitucionais que se relacionam à existência dessas políticas e a atuação administrativa que as implementa. Assim, delimitar-se-ão os conceitos e artigos pertinentes sobre os princípios fundamentais, com especial atenção à dignidade da pessoa humana, os objetivos fundamentais da República e as normas programáticas, os direitos fundamentais e suas características, bem como os artigos que tratam da ordem social, com enfoque na assistência pública.

2.1 Princípios que alicerçam a Constituição de 1988

A Constituição Federal estabeleceu diversos princípios que orientam a atuação estatal em todas as suas esferas e guiam o tecido social, como os previstos no art. 1º da Constituição (Brasil, 1988), implementados os direcionamentos por meio de políticas públicas de transferência de renda que promovem e se alinham a esses fundamentos, em especial à concretização da cidadania, dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

2.1.1 *De uma cidadania política a uma cidadania de pertencimento social*

A cidadania, em sentido estrito, conforme apontam Filho e Mendes (2024), diz respeito à capacidade eleitoral e à possibilidade de tomar parte nas decisões estatais, enquanto a cidadania em sentido amplo significa o direito de ter direitos, de ter acesso a eles e não ser marginalizado, com membro ativo e pleno na sociedade, com o sentido pleno nos termos do art. 1º, da Constituição.

No mesmo sentido, entende Lenza (2024, p. 1558), que “... o conceito de cidadania não se restringe a direitos políticos, mas nessa visão muito mais abrangente e que engloba, também, os direitos e deveres fundamentais”.

Dentro desse viés, não há como negar a inerente economicidade da vida para a concretização de direitos e o exercício da cidadania social, pois seria impossível o exercício de

uma real cidadania para uma pessoa que não tem acesso a bens e serviços básicos para prover seu bem-estar, o que traz a ideia de mínimo existencial, ou seja, o que o ser humano minimamente necessita para sobreviver, de forma digna, em uma sociedade (Sarlet, 2007).

Muitas ações afirmativas são realizadas nesse sentido, e, por último, a Lei nº 14.601/2023 (Brasil, 2023), que institui o Bolsa Família, estabelece que a renda básica serve justamente à cidadania, ao estabelecer que:

Art. 1º - *omissis*

§ 1º O Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal e no **caput** e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Ademais, resta claro o intento do Estado de promover a renda básica de forma universal, promovendo o bem-estar de todos que dela necessitem, conforme os requisitos e condições estabelecidos em lei. Portanto, a renda obtida nesses programas é fundamental para que as pessoas possam de fato incrementar seu exercício cidadão na sociedade civil.

2.1.2 Dignidade humana

A Dignidade da Pessoa Humana é um dos fundamentos principais da República brasileira (BRASIL, 1988). O Estado brasileiro, enquanto manifestação da vontade soberana do povo que se autogoverna e autodetermina, deve atuar de modo a proteger todas as pessoas de qualquer violação ilegal, injusta ou degradante, uma vez que todos somos dotados de um núcleo intangível e inviolável de dignidade inerente à humanidade. Nesse sentido, interessa frisar o papel de destaque que esse princípio ocupa, incluindo sua normatividade concreta. Por isso, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024) o classificam como um princípio geral estruturante e constitucionalmente conformador da ordem jurídico-constitucional.

Nesse âmbito, destaca-se o papel basilar desse princípio no ordenamento jurídico brasileiro, conforme expressa Castro, C. R. Siqueira (2010, p. 19), ao estabelecer que a Constituição aberta se coaduna com os direitos fundamentais, pois “... o Estado Constitucional Democrático da atualidade é um Estado de abertura constitucional radicado no princípio da dignidade do ser humano”. Nesse mesmo sentido, aponta Lenza (2024, p 1558) que a:

... dignidade da pessoa humana: regra matriz dos direitos fundamentais, tema aprofundado no capítulo 14 deste estudo e que pode ser bem definido como o núcleo

essencial do constitucionalismo moderno. Assim, diante de colisões, a dignidade servirá para orientar as necessárias soluções de conflitos; ...

O trecho destacado também aponta para a normatividade do princípio, servindo como guia na ponderação e sopesamento de bens jurídicos que os intérpretes devem realizar quando estes inevitavelmente se chocam em disputas sociais. No mesmo sentido, Barroso (2024) leciona que a dignidade humana tem papéis diversos no sistema jurídico, como fonte direta de direitos e deveres, bem como vetor de interpretação. Vejamos:

Os princípios operam como fonte direta de direitos e deveres quando do seu núcleo essencial de sentido se extraem regras que incidirão sobre situações concretas. Por exemplo: o conteúdo essencial da dignidade humana implica a proibição da tortura, mesmo em um ordenamento jurídico no qual não exista regra expressa impedindo tal conduta. Já no seu papel interpretativo, o princípio da dignidade humana vai informar o sentido e o alcance dos direitos constitucionais. Além disso, nos casos envolvendo lacunas no ordenamento jurídico, ambiguidades no direito, colisões entre direitos fundamentais e tensões entre direitos e metas coletivas, a dignidade humana pode ser uma boa bússola na busca da melhor solução.

A colisão entre direitos fundamentais e tensões entre direitos e metas coletivas são um tópico central deste trabalho. Como vimos, as restrições a gastos do assistencialismo público por parte dos beneficiários limitam direitos individuais em prol de direitos sociais e metas comunitárias. Diante de todo o exposto, concluímos que a atuação legislativa e a sua interpretação sempre devem tender a promover a dignidade humana, servindo esta como bússola interpretativa em caso de tensões entre normas constitucionais.

2.2 Objetivos fundamentais instituídos pela Constituição - parâmetro fundamental à concessão de tutela social

Conforme ensinam Filho e Mendes (2024), os objetivos fundamentais são os intuitos e metas a serem alcançadas pelo Estado e pela sociedade civil no futuro, constituídas como normas de eficácia limitada e instituidoras de princípios programáticos, não se confundindo com os fundamentos da República, normas de eficácia plena e imediata. São objetivos da República, conforme o art. 3º da Constituição:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Conforme ensina Moraes (2024), a partir desses objetivos, que constituem um rol exemplificativo, o texto constitucional estabelece as regras que irão ditar seu cumprimento, servindo aos membros dos poderes estatais, legisladores e intérpretes como vetores de interpretação e aplicação. Ainda, completa Moraes (2024 p. 19) que: “Os poderes públicos devem buscar os meios e instrumentos para promover condições de igualdade real e efetiva e não somente contentar-se com a igualdade formal, em respeito a um dos objetivos fundamentais da República: construção de uma sociedade justa”.

No mesmo sentido, ensinam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024) que os poderes públicos estão vinculados a tomar medidas concretas, dentro de suas atribuições e competências, para concretizar esses objetivos, ainda que a Constituição não tenha estabelecido o regramento total da matéria. Segundo a doutrina majoritária, conforme coadunam Filho e Mendes (2024), o estabelecimento das normas de eficácia limitada instituidoras de princípios programáticos por si só tem efeitos negativos e vinculativos. O efeito negativo se manifesta na prevalência dessas normas sobre quaisquer outras que lhes sejam contrárias, impedindo a edição de normas posteriores incompatíveis. Já o efeito vinculativo impõe ao legislador o dever de regulamentá-las e à Administração Pública a obrigação de implementá-las.

Assim, determinam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024, p. 241):

... a omissão estatal poderá configurar uma violação dos deveres de atuação impostos aos órgãos estatais, assim como poderá ser impugnado, inclusive pela via jurisdicional, eventual desvio das finalidades constitucionais. A circunstância de que o controle judicial, por mais limitado que seja, é não apenas viável, mas necessário em determinados casos, por si só já demonstra que, mesmo os princípios que instituem objetivos a serem alcançados pelos órgãos estatais, apresentam uma reflexa dimensão subjetiva, já que a alguém (ou algum órgão ou instituição) é atribuída a titularidade de invocação em juízo, mormente no plano da inconstitucionalidade, de algum vício por atuação ou por omissão. (...) Assim, verifica-se que os objetivos fundamentais também implicam a adoção, pelos órgãos estatais, aqui com destaque para os Poderes Legislativo e Executivo, de um conjunto de políticas de Estado e de governo que busquem realizar tais objetivos, pena de desvio de finalidade ou omissão total ou parcial, a depender do caso, cabendo ao Poder Judiciário, no âmbito de suas limitações, uma intervenção indutiva e/ou corretiva.

Nesse âmbito, o STF proferiu diversas decisões no âmbito das políticas públicas, conforme será objeto de análise em capítulo/seção posterior a decisão ADI 7721 MC/DF, que determinou ao Ministério da Fazenda “a implementação de medidas imediatas de proteção especial que impeçam a participação nas apostas de quota fixa com recursos provenientes de programas sociais e assistenciais; como o Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada e congêneres.” A mesma decisão também determinou, de imediato, medidas vedativas à

veiculação de propagandas de apostas para crianças e adolescentes, em claro resguardo às normas de proteção da ordem social.

Diante do exposto, as políticas públicas de transferência direta de renda, como o Bolsa Família e o BPC, são instrumentos essenciais para atingir os objetivos da República, contribuindo diretamente para a erradicação da pobreza e concretização de direitos fundamentais. Segundo o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2019), o Bolsa Família é a transferência pública que mais alcança a população pobre no Brasil, uma vez que cerca de 70% dos recursos do programa alcançaram os 20% mais pobres, reduzindo a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%.

Contudo, o modo como o dinheiro recebido é efetivamente gasto pelos beneficiários é um ponto impreterível para a concretização das metas do assistencialismo público. Torna-se indispensável, portanto, uma atuação conjunta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na consecução das políticas públicas, de modo a não tornar inócuo o benefício estatal.

Em estudo nesta monografia, o PL N° 3.739/2024 pretende restringir os gastos dos recursos recebidos pelo Bolsa Família em bens e serviços estritamente ligados aos fins do programa, quais sejam, combater a fome, interromper o ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza (BRASIL, 2023).

2.3 Direitos fundamentais individuais e sociais

Elucida-se o que constituem esses direitos, bem como suas características pertinentes ao estudo do tema e seu teor axiológico e dirigente.

A Constituição da República Federativa do Brasil instituiu, em seu Título II, amplos róis de direitos e garantias fundamentais (Brasil, 1988). Assim, se analisa a sistemática dos arts. 5° ao 11, que tratam dos direitos individuais e coletivos e sociais.

Sobre essa temática, afirma Sarlet (2012, p. 45) que “Os direitos fundamentais representam um núcleo essencial de prerrogativas atribuídas aos indivíduos, visando garantir sua liberdade, igualdade e dignidade perante o Estado e a sociedade”. E, em obra posterior, complementam SARLET, MARINONI MITIDIERO 2024 p. 262:

... direitos fundamentais são posições jurídicas reconhecidas e protegidas na perspectiva do direito constitucional interno dos Estados. Nesse sentido, José Joaquim Gomes Canotilho “aponta para a especial dignidade e proteção dos direitos num sentido formal e num sentido material”. É neste sentido que se afirma que a nota distintiva da fundamentalidade, em outras palavras, aquilo que qualifica um direito

como fundamental, é precisamente a circunstância de que esta fundamentalidade é simultaneamente formal e material.

Nesse mesmo sentido, explana Lenza (2024), que os direitos fundamentais são os bens da vida e as vantagens descritas nas normas constitucionais cujo valor social e ético, de cunho material, são indispensáveis à coexistência pacífica em sociedade, como a vida, a liberdade, a segurança, a locomoção, a reunião e a propriedade, e não se confundem com as normas que visam a estabelecer formas de proteção desses direitos, quais sejam, as garantias constitucionais. Por sua vez, a acepção formal dos direitos fundamentais advém de seu reconhecimento no ordenamento jurídico pátrio.

Ressaltando o papel central que os direitos fundamentais representam na ordem jurídica brasileira, aponta Silva (2019, p. 67) que, “A Constituição de 1988 elevou os direitos fundamentais a um patamar privilegiado, inserindo-os como princípios estruturantes da ordem jurídica”.

Para ressaltar a magnitude que esses direitos exercem sobre nosso ordenamento jurídico, no sentido de embasar a função estatal não apenas jurisdicional, mas também executiva e legislativa, é indispensável considerar a teoria da eficácia irradiante dos direitos fundamentais, conforme explicam Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024, p. 573):

Já a perspectiva objetiva das normas de direitos sociais reflete o estreito liame desses direitos com o sistema de fins e valores constitucionais a serem respeitados e concretizados por toda a sociedade (princípio da dignidade da pessoa humana, superação das desigualdades sociais e regionais, construção de uma sociedade livre, justa e solidária). Nesta esfera, como já sinalado na parte geral dos direitos fundamentais, também as normas de direitos sociais (sendo normas de direitos fundamentais) possuem uma eficácia dirigente ou irradiante, decorrente da perspectiva objetiva, que impõe ao Estado o dever de permanente realização dos direitos sociais, além de permitir às normas de direitos sociais operarem como parâmetro, tanto para a aplicação e interpretação do direito infra-constitucional quanto para a criação e o desenvolvimento de instituições, organizações e procedimentos voltados à proteção e promoção dos direitos sociais. Daí também resulta, entre outros aspectos, a eficácia dos direitos fundamentais sociais nas relações privadas (e, em termos mais amplos, a interpretação do ordenamento jurídico de acordo com o marco dos direitos fundamentais, incluindo os direitos sociais).

A eficácia irradiante dos direitos fundamentais incide não apenas nas relações entre os particulares e a Administração, mas também entre os próprios particulares, chegando a se falar, como aponta Lenza (2024), em um Direito Civil-Constitucional, reconhecendo-se a aplicação das normas constitucionais nas relações privadas.

Do trecho destacado depreende-se que os direitos fundamentais, dos quais fazem parte os sociais, servem como parâmetro de interpretação e aplicação pelos poderes estatais,

incluindo para as pessoas políticas no exercício de sua formação e implementação de programas de assistencialismo público.

Nessa toada, afirma Lenza (2024, p. 1155):

... cresce a teoria da aplicação direta dos direitos fundamentais às relações privadas (“eficácia horizontal”), especialmente diante de atividades privadas que tenham certo “caráter público”, por exemplo, em escolas (matrículas), clubes associativos, relações de trabalho etc.

A doutrina constitucional pátria, como ensina Lenza (2024), identifica diversas características inerentes aos direitos fundamentais, dentre os quais estão a historicidade, universalidade, limitabilidade, efetividade, concorrência, irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Para os fins do presente estudo, são tratadas a historicidade, a concorrência e limitabilidade dos direitos fundamentais.

Quanto à historicidade, a melhor doutrina entende os direitos fundamentais como construções elaboradas ao longo de processos político-históricos, sendo gradualmente reconhecidos nos ordenamentos jurídicos dos países. Sobre o tema, elucida Bobbio (1992, p. 5-19):

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.
[...] o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas

Em impressionante apanhado histórico, Moraes (2024) leciona que os direitos que hoje entendemos como civis, políticos, sociais e coletivos passaram por um paulatino processo de reconhecimento e proteção, perpassando da antiga Babilônia e seu Código de Hamurabi, por concepções filosófico-religiosas influenciadas pelo Budismo e pelo Cristianismo, bem como documentos históricos estabelecidos durante períodos revolucionários, como a Magna Carta, *Bill of Rights*, *Petition of Right*, a Declaração de Independência dos Estados Unidos da América e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão promulgada pela Assembleia Nacional Francesa.

Quanto aos direitos sociais, Barroso (2024 p. 454) aponta que seu “reconhecimento remonta à Constituição mexicana, de 1917, e à Constituição alemã de Weimar, de 1919. A consagração dos direitos sociais marca a superação de uma perspectiva estritamente liberal do Estado”. Assim, leciona Barroso (2024) que as sociedades ocidentais incorporaram políticas às

suas agendas institucionais que resguardavam os grupos sociais menos favorecidos, promovendo o bem-comum.

Diante de todo o exposto, nem todos os direitos foram reconhecidos, estabelecidos e protegidos ao mesmo tempo. Contudo, a discrepância histórica da positivação de direitos em ordenamentos jurídicos não significa que um direito seja mais importante que outro, unicamente por ter sido reconhecido antes ou qualquer outro motivo.

Dessa realidade infere-se outra característica dos direitos fundamentais, qual seja, a concorrência, também chamada por parte da doutrina como complementaridade ou conflituosidade. Como explana Lenza (2024), vários direitos podem ser exercidos ao mesmo tempo, como, a título de exemplo, um jornalista que exerce simultaneamente seu direito à opinião e à informação, ou um músico que exerce seu direito à liberdade artística, prática de ofício e lazer ao realizar uma performance.

A partir da coexistência e exercício simultâneo de vários direitos é possível depreender outra característica dos direitos fundamentais: a limitabilidade ou relatividade. A titularidade dos direitos requer que eles sejam sujeitos a limites quando confrontados com outros direitos ou pretensões jurídicas tuteladas.

Essa é a característica principal que interessa a esta monografia, visto que se investiga a constitucionalidade de restrições e condicionamentos a gastos incongruentes de recursos recebidos pelo assistencialismo público, manifestando uma limitação aos direitos individuais de liberdade, autonomia, lazer e propriedade dos beneficiários do assistencialismo, em prol de uma maior concretização de direitos sociais, dignidade humana e cidadania.

Sobre a limitabilidade dos direitos fundamentais, ensina Barroso 2024 p. 267:

... direitos fundamentais não são absolutos e, como consequência, seu exercício está sujeito a limites; e, por serem geralmente estruturados como princípios, os direitos fundamentais, em múltiplas situações, são aplicados mediante ponderação. Os limites dos direitos fundamentais, quando não constem diretamente da Constituição, são demarcados em abstrato pelo legislador ou em concreto pelo juiz constitucional. Daí existir a necessidade de protegê-los contra a abusividade de leis restritivas, bem como de fornecer parâmetros ao intérprete judicial.

Em mesmo sentido, explana Jane Reis Gonçalves Pereira (2006, p.182) que a:

A doutrina da imanência busca justificar dogmaticamente o reconhecimento de limites não expressamente previstos no texto da Constituição, tendo sido elaborada com base em duas premissas genericamente aceitas no pensamento jurídico: i) a ideia de que os direitos fundamentais não são absolutos nem podem ser invocados em todas as situações; e ii) a noção de que os direitos das pessoas devem ser harmonizados entre si.

Complementando a ideia de limitabilidade, Filho e Mendes (2024) lecionam que é impossível valorar qual princípio ou direito fundamental deve prevalecer sobre o outro a priori, visto que eles podem colidir e interagir de várias formas. Assim, a maneira que um direito será limitado dependerá da análise de cada caso concreto.

Ainda, finalizam Filho e Mendes (2024) com o entendimento de que a limitação do direito só pode ocorrer atendendo aos ditames constitucionais e respeitando os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. A teoria dos “limites dos limites”, originária da jurisprudência alemã, foi adotada pelo STF em diversos acórdãos para justificar restrições a um direito fundamental, mas sem violar seu núcleo essencial, respeitando o princípio da proporcionalidade em suas três vertentes: necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito.

Veremos, em capítulo/seção posterior, como as restrições e condicionamentos a gastos de recursos do assistencialismo público não afastam em absoluto os direitos à liberdade, lazer, autonomia e propriedade. Eles continuam sendo exercidos com seu núcleo essencial intacto, mas apenas condicionados como medida necessária à concretização de direitos sociais e outras regras e princípios constitucionais, como a dignidade humana.

2.4 A Ordem Social na Constituição Federal: Fundamentos e Finalidades do Bem-Estar e da Justiça Social

O Título VIII da Constituição, denominado “Da Ordem Social” estabelece diversos dispositivos que tem como fim a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tendo como base o primado do trabalho e almejando a promoção do bem-estar e a justiça social. Segundo José Afonso da Silva, Comentário contextual à Constituição, 4. ed., (2014, p. 758):

...ter como objetivo o bem-estar e a justiça sociais quer dizer que as relações econômicas e sociais do país, para gerarem o bem-estar, hão de propiciar trabalho e condição de vida, material, espiritual e intelectual, adequada ao trabalhador e sua família, e que a riqueza produzida no país, para gerar justiça social, há de ser equanimemente distribuída.

O referido título foi pródigo em estabelecer capítulos e seções que regem a vida em sociedade civil, com especial enfoque no que devemos uns aos outros, na forma de direitos e garantias sociais, sendo claro o teor congruente de concretização dos mesmos direitos sociais previstos nos artigos 6º ao 11 da Constituição. Aponta Lenza (2024, p. 1448, *apud* José Afonso

(Silva, 2019, p. 828), que “juntamente com o título dos direitos fundamentais, a ordem social forma o núcleo substancial do regime democrático”.

Dentre os diversos tópicos tratados, estão a seguridade social, saúde, educação, cultura, desporto, ciência, tecnologia, meio ambiente, família, criança, adolescente, idoso e outros. Para os fins desta monografia, é essencial analisar os dispositivos concernentes à seguridade social, bem como a proteção à família e aos mais vulneráveis, como crianças, adolescentes e idosos.

Quanto à seguridade social, dispõe o artigo 194, caput, da Constituição: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Sobre a evolução da concepção de seguridade social, Barroso (2024, p. 520) assevera:

A segurança social diz respeito à proteção das pessoas contra a exploração econômica, a pobreza, a desigualdade e o infortúnio, bem como o acesso à educação e à cultura. Sua trajetória histórica se inicia com a Lei do Seguro Social, em 1883, na Alemanha de Bismarck, avança para a proteção de direitos de natureza trabalhista, até se estender às ideias contemporâneas de assistência social e de direitos sociais materialmente fundamentais (mínimo existencial).

Assim, a seguridade social é o arcabouço jurídico e institucional que visa a assegurar direitos sociais à coletividade, em especial aos mais vulneráveis. Cabe ao Estado implementá-la e à sociedade financiá-la, conforme o artigo 195, caput, CRFB/88. Ademais, prevê o artigo 203 que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo dentre os seus objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, bem como o amparo às crianças e adolescentes carentes.

Diante de todo o exposto, as políticas públicas de transferência direta e condicionada de renda são instrumentos fundamentais da assistência social, ajudando a promover o mínimo existencial das pessoas mais pobres, trazendo maior acesso a bens e serviços essenciais em alimentação, transporte, educação, lazer e proteção à infância e à maternidade.

Contudo, a efetividade desses programas depende do efetivo gasto desses recursos em bens e serviços que promovam o bem-estar dos beneficiários dessas políticas públicas. O consumo de bens e serviços com efeitos potencialmente deletérios à saúde — como bebidas alcoólicas, cigarros, apostas e jogos de azar —, com consequências diretas e indiretas na família, utilizando-se de recursos do assistencialismo social, vai de encontro aos preceitos constitucionais consagrados em nosso ordenamento jurídico, em especial a concretização de

direitos sociais, a promoção da dignidade da pessoa humana, cidadania e as metas do assistencialismo público.

Para que não se esvazie e diminua o cumprimento das metas do assistencialismo de redução da pobreza, incentivo à educação, proteção dos vulneráveis e inclusão social, é fundamental que os poderes estatais atuem conjuntamente para estabelecer condições e incentivos que fomentem o bem comum. Assim, a seguridade social não apenas manterá sua efetividade, mas também sua legitimidade e constitucionalidade.

3 O BOLSA FAMÍLIA E O PROGRAMA PÉ-DE-MEIA: INSTRUMENTOS SOCIAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL

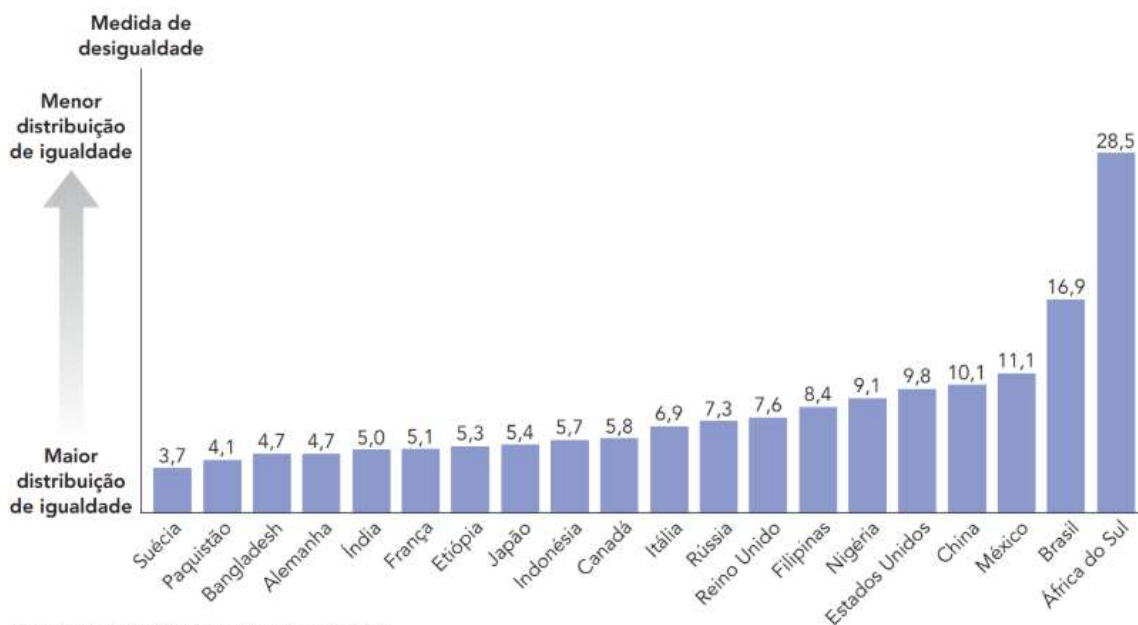
Neste capítulo, serão abordadas as políticas públicas de transferência direta e condicionada de renda e as normas administrativas que as implementam, analisando seus fundamentos, como elas concretizam direitos fundamentais e auxiliam na promoção do mínimo existencial.

3.1 Alguns fundamentos econômicos para a implementação do Bolsa Família e do Pé-de-Meia

Gregory Mankiw (2019 p. 9) ensina que “há dois motivos genéricos para que um governo intervenha na economia – promover a eficiência e promover a igualdade”. No âmbito desta monografia, analisamos políticas públicas que pretendem atingir uma distribuição mais igualitária do bem-estar econômico, reduzindo a pobreza e a desigualdade e concretizando a dignidade humana e direitos fundamentais.

Apresentando dados sobre a pobreza e a desigualdade, Mankiw (2021a, p. 326, apud Human Development Report, 2015), mostra a proporção entre a "renda do quintil mais rico e a do quintil mais pobre". Entre essas nações, a Suécia e o Paquistão têm a distribuição de bem-estar econômico mais igualitária, enquanto a África do Sul e o Brasil têm a menos equitativa.” Nota-se que, embora o Brasil seja um país de renda média alta (Banco Mundial, 2025), o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo.

Figura 1 – Medida da desigualdade em alguns países



Fonte: Human Development Report 2015.

Figura 1: Dados sobre a pobreza e a desigualdade. Mankiw (2021a)

Para os economistas Acemoglu e Robinson (2013), a pobreza na América Latina tem origem na forma como os europeus organizaram a sociedade e sua colonização, tendo estabelecido aqui instituições econômicas e políticas denominadas por eles “extrativistas”, cujas características e desígnios serviam para extrair recursos de amplos setores da população e destiná-los às elites que controlavam as instituições, repetindo esse ciclo vicioso. No Brasil, a institucionalização da escravidão por mais de 3 séculos é a manifestação máxima desse tipo de instituição.

Nesse contexto, os referidos autores defendem a implementação do que eles chamam de instituições econômicas “inclusivas”, que geram uma distribuição mais equitativa de recursos e fomentam o crescimento econômico. As instituições inclusivas são aquelas que possibilitam e estimulam a participação da grande massa da população em atividades econômicas e sociais que façam o melhor uso possível de seus talentos e habilidades e permitam aos indivíduos fazerem as escolhas que bem entenderem. Nesse sentido, afirmam Acemoglu e Robinson (2013, p.83):

A capacidade das instituições econômicas de explorar o potencial dos mercados inclusivos, estimular a inovação tecnológica, investir em pessoas e mobilizar os talentos e competências de grande número de indivíduos é fundamental para o crescimento econômico.

Como instituições econômicas extrativistas perseveraram no Brasil por séculos, programas como o Bolsa Família e o Pé-de-Meia, ao proverem renda direta a milhões de beneficiários, funcionam como instituições econômicas inclusivas ao democratizar o acesso à educação, saúde e demais condições mínimas de subsistência, elementos fundamentais para o fortalecimento e consolidação do bem-estar para amplos segmentos sociais.

Gregory Mankiw (2019) aponta que, embora economistas divirjam quanto a julgamentos científicos e valorativos, há ainda grande convergência e concordância sobre várias pautas econômicas. Fazendo referência a pesquisas entre economistas, Mankiw (2019, p. 27) aponta que a esmagadora maioria dos economistas concorda que:

Os pagamentos em dinheiro aumentam o bem-estar dos beneficiários mais do que as transferências em mercadorias de igual valor monetário. (84%) (...) A redistribuição de renda nos Estados Unidos é um papel legítimo do governo. (83%) (...) O governo deveria reestruturar o sistema de assistência social nos moldes de um “imposto de renda negativo”. (79%)

O “imposto de renda negativo” seria um sistema que tributaria os mais ricos e faria pagamentos suplementares em dinheiro aos mais pobres. Nesse âmbito, os programas de transferência direta e condicionada de renda possuem amplo respaldo econômico, sendo o programa Bolsa Família o principal representante desse tipo de política pública no Brasil.

Para Mankiw (2019, p.10), “o padrão de vida de um país depende de sua capacidade de produzir bens e serviços”. Assim, a formulação de políticas públicas de transferência de renda busca garantir diretamente um mínimo existencial para os beneficiários, investindo em seu capital humano, resultando indiretamente que eles consigam produzir mais bens e serviços. Para isso, esses programas necessitam fazer com que os beneficiários tenham acesso à boa educação, saúde, alimentação e à melhor tecnologia possível.

Apontando a educação e a tecnologia como locomotivas para o crescimento econômico e aumento do bem-estar social, Acemoglu e Robinson (2013, p. 82) afirmam:

Intimamente ligados à tecnologia estão a educação, as habilidades, as competências e o know-how dos trabalhadores, adquiridos em escolas, em casa, no trabalho. Somos muito mais produtivos do que há um século, não só graças à melhor tecnologia, personificada pelas máquinas, mas também ao maior conhecimento da força de trabalho. Nem toda a tecnologia do mundo seria de grande utilidade sem profissionais que soubessem como operá-la. Contudo, as habilidades e competências implicam mais que a mera capacidade de fazer funcionar equipamentos; são a educação e as competências da força de trabalho que geram o conhecimento científico sobre o qual se ergue o nosso progresso e que permite a adaptação e a adoção dessas tecnologias nas mais diversas linhas de negócios. (...)

O baixo nível educacional dos países pobres é causado por instituições econômicas incapazes de gerar incentivos para que os pais eduquem seus filhos e instituições políticas incapazes de induzir o governo a construir, financiar e dar suporte às escolas e aos desejos dos pais e das crianças. O preço pago por esses países pela reduzida escolaridade de sua população e inexistência de mercados inclusivos é elevado: tornam-se incapazes de mobilizar seus talentos incipientes.

Nessa toada, o programa Pé-de-Meia, instituído pela Lei nº 14.818/2024, se mostra como um projeto fundamental para garantir a permanência e a conclusão escolar de estudantes matriculados no ensino médio público, por meio de um incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança. Dentre os objetivos do programa, estão democratizar o acesso e reduzir a desigualdade social entre os jovens do ensino médio, além de fomentar mais inclusão social pela educação, estimulando a mobilidade social (BRASIL, 2024).

Espera-se que com maior tempo de escolaridade, os jovens aumentarão sua capacitação formal e capacidade tecnológica, promovendo diretamente uma maior educação e indiretamente uma gama de direitos individuais e sociais, incluindo os princípios fundamentais de dignidade humana e cidadania, além de reduzir o trabalho infantil, já que a necessidade de renda auferida no trabalho é apontada como uma das principais causas para o abandono escolar (IBGE, 2024).

Ainda, sobre a centralidade da educação para a redução das desigualdades, assevera Mankiw, 2021b, p.40, apud Goldin e Katz, 2011):

O crescimento na desigualdade de renda é um tópico importante nos debates sobre políticas públicas. Alguns formuladores de políticas defendem um sistema mais redistributivo de impostos e transferências, tirando daqueles que estão mais acima na escada econômica e dando para os que estão nos degraus mais baixos. Essa abordagem trata os sintomas, mas não as causas subjacentes da crescente desigualdade. Se Goldin e Katz estiverem corretos, a reversão do crescimento na desigualdade de renda exigirá que se invista maior parcela dos recursos da sociedade na educação (que os economistas chamam de capital humano). Reforma educacional é um tópico que extrapola o escopo deste livro, mas vale observar que, caso bem-sucedida, essa reforma poderia afetar profundamente a economia e a distribuição da renda.

Assim, investimentos na educação — no caso do Pé-de-Meia, promovendo a permanência escolar em larga escala — poderão aumentar a produtividade geral dos brasileiros, melhorando sua capacidade de gerar bens e serviços, reduzindo a pobreza e a desigualdade e concretizando substancialmente a dignidade humana e direitos fundamentais.

Trata-se, portanto, de uma iniciativa que integra as políticas de educação e assistência social, visando a reduzir a evasão escolar por razões econômicas e buscar uma maior paridade entre jovens ricos e pobres, sendo um programa claramente alinhado ao princípio da igualdade e ao dever estatal de garantir educação básica universal e inclusiva, conforme os arts. 205 e 208 da CRFB/88.

No mesmo sentido, o programa Bolsa Família estabelece como condicionantes de recebimento do benefício, além dos requisitos de inscrição no Cadastro Único — CadÚnico e renda *per capita* que caracteriza a vulnerabilidade econômica e social, diversas medidas que promovem o bem-estar em diversas áreas sociais, como saúde, alimentação e educação, pela exigência de realização de pré-natal, cumprimento do calendário nacional de vacinação, acompanhamento do estado nutricional e frequência escolar mínima para crianças e adolescentes (BRASIL, 2023).

Assim, por meio desses programas, a Administração Pública combate diretamente a pobreza e a marginalização, observando o princípio-mor da supremacia do interesse público, concretizando direitos sociais fundamentais de educação, alimentação e saúde enquanto realiza sua atividade-fim de fomentar comportamentos salutáveis por parte dos administrados.

3.2 Breve histórico do bolsa família e seus resultados

Segundo Silva e Lima (2012), o programa Bolsa Família tem origens que podem ser traçadas desde 1930, quando a estruturação de um Sistema de Proteção Social foi assumida pelo Estado. A década de 1930 marcou um período de profundas mudanças econômicas e sociais. A ascensão da classe trabalhadora operária urbana e um maior processo de industrialização resultaram em movimentação políticas para o atendimento de necessidades coletivas.

Após os retrocessos sociais da Ditadura Militar, em especial o arrocho salarial e do aumento da concentração de renda, a Constituição de 1988 incorporou uma série de demandas em prol da ampliação dos direitos sociais, como um capítulo exclusivo para a Seguridade Social, incluindo a Saúde, Previdência Social e Assistência Social.

Assim, apontam Silva e Lima (2012) alguns momentos marcantes que definiram a trajetória do Bolsa Família. Em primeiro lugar, no início da década de 1990, o PL nº 81/1991 foi apresentado pelo senador Eduardo Suplicy, que propunha a instituição do Programa de Garantia de Renda Mínima para todo brasileiro a partir de 25 anos de idade.

Embora o projeto não tenha sido aprovado imediatamente, teve reverberações políticas duradouras para os planos institucionais do país. No dia 8 de janeiro de 2004, foi publicada a Lei nº 10.835/2004, que instituiu a renda básica de cidadania a ser implementada pelo poder executivo da União, em estrita observância ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em segundo momento, com o objetivo de vincular uma política compensatória a uma estruturante para o enfrentamento da pobreza, projetos de transferências monetárias estabeleciam as famílias como beneficiárias, em vez de indivíduos, bem como a condicionante de que crianças e adolescentes frequentassem a escola para auferir os benefícios. A partir de 1995, os municípios paulistas de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, além da capital Brasília (DF) tiveram experiências pioneiras de políticas públicas de transferência de renda no contexto de assistência social.

Programas federais foram iniciados em 1996 (Benefício de Prestação Continuada; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), e expandidos a partir de 2001. A União também iniciou várias novas políticas públicas visando à intermediação da compra de bens e serviços sociais fundamentais, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Bolsa Renda e Vale Gás.

Contudo, a existência de tantos programas gerou entraves administrativos. Sobre a matéria, Souza et al. (2019) asseveram:

A coexistência desses quatro programas gerou complexidade e ineficiência, com vários registros administrativos e regras de elegibilidade, o que prejudicava inclusive a focalização dos benefícios. A criação do PBF, em outubro de 2003, promoveu a unificação administrativa e consolidou o Cadastro Único, criado em 2001, como principal fonte de dados sobre a população de baixa renda.

Finalmente, conforme descrevem Silva e Lima (2012, p. 235) ocorreu a unificação dos programas anteriores no Bolsa Família:

... em 2003, com o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sendo estabelecido o Fome Zero, principal estratégia de enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil. Nesse contexto, o Bolsa Família se constituiu no principal programa, criado para a unificação dos Programas de Transferência de Renda instituídos no Brasil por iniciativa de Governos municipais e estaduais e do Governo federal.

Desde então, o programa Bolsa Família se tornou um dos maiores programas nacionais e internacionais de enfrentamento à pobreza, concretizando direitos fundamentais e promovendo dignidade humana e cidadania, especialmente devido à sua focalização para os mais pobres. Nesse sentido, Souza et al. (2019) destacam:

Os 20% mais pobres antes das transferências do PBF recebem cerca de 70% dos recursos do programa. A comparação antes e depois mostra que, desde a sua consolidação, o PBF reduz tanto a pobreza quanto a pobreza extrema em algo entre 1 p.p. e 1,5 p.p., o que, em 2017, significou uma redução de cerca de 15% no número de pobres e mais de 25% no número de extremamente pobres. Dito de outra forma, em 2017, as transferências do PBF retiraram 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e outras 3,2 milhões da pobreza. (SOUZA et al., 2019, p. 29)

O programa também é efetivo na concretização de outro objetivo fundamental da República, qual seja, reduzir as desigualdades sociais e regionais. Asseveram Souza et al. (2019):

(...) o programa reduz o coeficiente de Gini entre 1% e 1,5%. Já as decomposições dinâmicas indicam que o PBF foi responsável por quase 10% da queda do coeficiente entre 2001 e 2015. Se considerarmos apenas o período 2001-2006 essa contribuição chega a quase 17%. (SOUZA et al., 2019, p. 29)

O coeficiente de Gini, também conhecido como índice de Gini, é uma medida estatística que indica a desigualdade na distribuição de renda ou riqueza. Sua redução significa uma diminuição da desigualdade.

Em relação à educação, o programa tem um efeito positivo na repetência escolar dos alunos que são beneficiários do Bolsa Família. Oliveira e Soares (2013) analisam a influência do Programa Bolsa Família sobre a taxa de repetência escolar, mostrando uma redução expressiva nesse indicador com base nos dados do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar.

Segundo Oliveira e Soares (2013, p. 20):

... o aluno participante do programa possui uma probabilidade de repetência cerca de 11% menor do que os demais. Ou seja, o programa tem um impacto significativo sobre a progressão das crianças, embora o mesmo seja relativamente modesto. Ao simular a probabilidade de repetência predita, encontra-se 14,6% para não beneficiários pertencentes ao CadÚnico, contra 13,2% para beneficiários.

Ou seja, os alunos beneficiários têm 11% menos chances de reprovar que os outros incluídos no CadÚnico, mas que não recebem o benefício.

Feitosa (2023, *apud* Rasella et al., 2018, 2013), colacionando dados em estudos sobre o Bolsa Família, identificou diversos aspectos positivos na saúde dos beneficiários, dentre os quais uma diminuição de aproximadamente 17% na taxa de mortalidade entre crianças beneficiárias do programa, com especial impacto positivo nos males mais comuns que afetam classes sociais mais pobres, como a desnutrição e a desintéria.

Ainda, sobre a promoção de vacinação, Feitosa (2023, *apud* Kern, Vieira e Freguglia, 2018) assevera que o Bolsa Família tem um efeito mais acentuado na adesão às vacinas que devem ser aplicadas até os 6 meses de idade. Isso sugere que as mães estão mais disponíveis para cuidar de seus filhos nesse período, visto que muitas ainda não retornaram ao mercado de trabalho. A imunização em áreas rurais também tem um impacto significativo, ajudando as famílias dessas localidades a superarem as dificuldades relacionadas ao acesso limitado aos serviços de saúde.

Todos esses resultados foram alcançados observando um dos princípios basilares expressos que regem a Administração Pública: a eficiência. O Bolsa Família é um programa relativamente barato quando comparado a outras despesas orçamentárias dos entes federativos, gerando, todavia, resultados muito relevantes. Por esse ângulo, ponderam Souza et al., (2019, *apud* Cecchini e Atuesta, 2017):

Em termos orçamentários, as transferências condicionadas de renda são modestas. No caso brasileiro, em 2016, as despesas do PBF alcançaram 0,44% do produto interno bruto (PIB). Essa porcentagem é superior a 0,33% observado em média em países latino-americanos em 2015 (Cecchini e Atuesta, 2017), mas, ainda assim, pode ser considerada baixa: é, por exemplo, quase trinta vezes inferior às despesas previdenciárias. (SOUZA et al., 2019, p. 9)

Na época do balanço do programa feito por Souza et al. (2019), concluiu-se que o maior impeditivo para que o programa fosse ainda mais efetivo consistia nos valores modestos das transferências de renda, as quais eram de, em média, R\$180,00 por família, sendo as restrições políticas impostas aos aumentos mais relevantes do que as restrições orçamentárias

propriamente ditas. O aumento dos benefícios seria justificado até se isso piorasse a focalização das famílias em função da volatilidade de renda das famílias.

Desde a Pandemia de Covid-19, a configuração do Bolsa Família mudou convergindo com as orientações desse estudo, tendo hodiernamente a seguinte configuração de benefícios (BRASIL, 2023):

Valor per capita pago a cada pessoa da família: R\$ 142; Cada família recebe, no mínimo, R\$ 600; Dependendo da composição familiar, pode ser necessário o repasse do Benefício Complementar para que o lar atinja o valor mínimo de R\$ 600; Benefício Primeira Infância (zero a seis anos): R\$ 150 por criança; Benefício Variável Familiar: R\$ 50 para gestantes, crianças e adolescentes (sete a 18 anos); Benefício Variável Familiar Nutriz: R\$ 50 para famílias que tenham crianças de até seis meses; Benefício Extraordinário de Transição: para casos específicos, garantindo que ninguém receba menos do que recebia no programa anterior.

Diante de todo o exposto, constatamos inequivocamente que o Bolsa Família é um instrumento de proteção social basilar necessário para a concretização de direitos fundamentais, em especial os direitos sociais de alimentação, educação e saúde. Ademais, o programa tem sido um importante meio para a erradicação da pobreza e redução da desigualdade, objetivos fundamentais da RFB.

3.3 Normas administrativas e a efetivação das políticas públicas de transferência de renda

Para Di Pietro (2025), a Administração Pública, em âmbito subjetivo, pode ser compreendida tanto em sentido amplo quanto estrito. Em sentido amplo, compreende os órgãos governamentais, supremos, constitucionais, aos quais incumbe a função essencialmente política de traçar os planos de ação, bem como dirigir e comandar os negócios públicos. Em sentido estrito, estão os órgãos e entes administrativos, subordinados e dependentes, aos quais cabe executar os planos governamentais, dentro de uma estrutura hierárquica, conforme os ditames da lei. Nesta monografia, usamos ambos os sentidos, já que os dois aspectos da administração estão envolvidos na execução das políticas públicas.

Spitzcovsky (2024) ensina que toda a atuação da Administração Pública acaba se resumindo à única finalidade de representar o titular do poder, que é o povo. Seu objetivo precípua é atender e preservar os interesses da coletividade, em decorrência do regime democrático estabelecido pelo art. 1º da Constituição.

Nesse âmbito, Di Pietro (2025, p. 846) entende que as políticas públicas “são metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger”. Elas estão entre os principais instrumentos que a Administração Pública

utiliza visando à realização dos direitos fundamentais da generalidade do povo e à promoção do desenvolvimento nacional sustentável, almejando o cumprimento dos objetivos fundamentais da República estabelecidos pelo art. 3º da Constituição.

Nessa toada, conclui Spicovsky (2024, p. 3) que: “sempre que o administrador se afastar desse objetivo único, incidirá em desvio de finalidade, forma de ilegalidade, passível de ser levada à apreciação do Judiciário, sem que implique em agressão ao princípio constitucional da separação entre os poderes”.

Di Pietro (2025), por sua vez, apresenta uma postura mais crítica ao controle das políticas públicas pelo poder Judiciário, enxergando os poderes Executivo e Legislativo como detentores da “competência para complementar a definição das políticas públicas, além da atribuição de colocá-las em prática” (Di Pietro, 2025, p. 847). Nesse âmbito, veremos no próximo capítulo decisões do STF que exercem controle sobre políticas públicas.

3.3.1 Princípios administrativos que disciplinam a transferência direta de renda

Dentre as normas concernentes à aplicação das políticas públicas pela Administração, veremos os princípios e regras mais pertinentes para os fins desta monografia. Os princípios Administrativos expressos na Constituição que regem a Administração Pública são a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

A necessidade de moralidade e publicidade se relacionam diretamente com a boa governança necessária na aplicação de políticas públicas, em especial nos de transferência direta e condicionada de renda, já que os recursos vão diretamente aos beneficiários com base em dados do CadÚnico, evitando assim desvios de recursos baseados em favorecimentos políticos, nepotismo, interesses pessoais ou partidários.

Vimos na seção anterior que o Bolsa família traz bem moral ao promover justiça social, concretização dos direitos dos beneficiários, além de se fundamentar em decisões governamentais técnicas e transparentes, como na base de dados do CadÚnico e estudos de entes da administração indireta, como o IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e o IPEA. Ademais, a eficiência é claramente manifestada pelo programa, já que é gasto menos de 0,5% do PIB em um programa de tão ampla escala (Souza et al. 2019).

A doutrina também identifica, além dos princípios expressos, uma série de princípios implícitos que decorrem do regime jurídico administrativo, que estabelece prerrogativas e sujeições à Administração. Dentre os princípios implícitos da Administração Pública que mais

se coadunam com as políticas públicas de transferência de renda, estão a supremacia do interesse público e a finalidade.

Mazza (2023) entende que a intervenção administrativa e o poder de polícia administrativo sobre particulares decorrem desse princípio. Sobre esse princípio, ensina Mazza (2023, p. 46) que ele:

...significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares. A outorga dos citados poderes projeta a Administração Pública a uma posição de superioridade diante do particular. Trata-se de uma regra inerente a qualquer grupo social: os interesses do grupo devem prevalecer sobre os dos indivíduos que o compõem. Essa é uma condição para a própria subsistência do grupo social.

Di Pietro (2025) afirma que esse princípio influencia a atuação do Poder Legislativo e vincula completamente o Poder Executivo em sua função administrativa. No âmbito desta monografia, entendemos que as restrições de gastos provenientes do assistencialismo público pelos beneficiários devem ser aplicadas apenas se contribuírem para o aperfeiçoamento dos programas e a garantia de sua continuidade de prover o bem comum, respeitando a finalidade social desses mecanismos.

Identifica-se como os princípios administrativos podem justificar o Projeto de Lei nº 3.739/2024, que tem por fim impedir gastos dos beneficiários de programas de transferência direta e condicionada de renda em bens e serviços que não atendam às finalidades sociais do programa.

3.3.2 Regras administrativas que disciplinam a transferência direta de renda

Quanto às regras administrativas constitucionais pertinentes às políticas públicas, Di Pietro (2025, p. 847) destaca que: “O art. 165 prevê três importantes instrumentos de definição de metas, a serem estabelecidos por meio de leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.”

Esses instrumentos são fundamentais para assegurar que a execução dessas políticas se alinhe às prioridades definidas pelo Poder Executivo e às determinações constitucionais e legislativas, definindo o escopo e a abrangência desses programas, estabelecendo orçamentos anuais específicos, orientando e compatibilizando metas, bem como garantindo a previsão orçamentária indispensável para o pagamento dos benefícios assistenciais.

Di Pietro (2025, p. 847) destaca que “algumas diretrizes podem ser vinculantes e têm que, obrigatoriamente, ser incluídas nas leis orçamentárias, como a exigência de percentual

mínimo de gastos com a educação e a saúde (arts. 212 e 198, respectivamente).” Assim, fica inequívoca a prevalência dada pelo legislador constituinte à concretização de direitos fundamentais sociais.

Por fim, Di Pietro (2025) entende que enquanto a Constituição estabelece majoritariamente normas programáticas genéricas, cabe ao Poder Legislativo regrá-las para que atendam seus fins sociais, além das leis editadas para áreas específicas, como a Lei nº 6.983/1981, que define a Política Nacional do Meio Ambiente.

3.4 A administração pública que implementa o Pé-de-Meia e o Bolsa Família

O Pé-de-Meia, instituído pela Lei nº 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto nº 11.901/2024 é executado a partir do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio — Fipem. O Fipem tem, como agente operador, a Caixa Econômica Federal, sendo esta responsável pela gestão dos recursos e pelos pagamentos.

Segundo a Lei nº 14.818/2024 (BRASIL, 2024), dentre os entes da Administração Direta, a União, a partir do Ministério da Educação (MEC), é responsável pela gestão e implementação das políticas educacionais relacionadas ao programa. Por sua vez, os Estados, Distrito Federal e Municípios colaboram com o MEC, por intermédio de suas secretarias de educação, fornecendo informações necessárias para a execução do programa e garantindo a participação das escolas sob sua jurisdição.

Por sua vez, o Bolsa Família é capitaneado pela União por meio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), que coordena a política nacional de assistência social. Contudo, “a execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e ocorrerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federativos” (BRASIL, 2023).

Nessa toada, os Estados, Distrito Federal e Municípios são responsáveis pelo cadastramento das famílias, gestão local do programa e oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social à população beneficiária.

Ainda, a Administração Pública Indireta tem entes participantes do programa, como a Caixa Econômica Federal, enquanto agente operador e gestor, sendo responsável pelos pagamentos aos beneficiários. Ademais, o IBGE, fornece dados socioeconômicos utilizados na formulação de políticas públicas relacionadas ao programa, e o Instituto Nacional do Seguro

Social (INSS) realiza o cruzamento de dados previdenciários para verificar a elegibilidade dos beneficiários, especialmente em relação à acumulação indevida de benefícios.

Finalmente, o Tribunal de Contas da União realiza auditorias e fiscalizações para garantir a correta aplicação dos recursos de várias políticas públicas, incluindo o Bolsa Família (TCU, 2016). Tal controle fiscal e orçamentário também é exercido em programas como Minha Casa Minha Vida, Tarifa Social de Energia Elétrica e Pé-de-Meia, sendo uma atribuição concretizadora de vários princípios constitucionais administrativos, em especial a publicidade e a eficiência, buscando garantir que os recursos desses programas atendam às suas finalidades assistenciais.

Nessa toada, Lenza (2024) entende como acertada e concretizadora da publicidade e transparência administrativa a previsão do art. 163-A da Constituição, introduzida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que determina como obrigação o dever de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarem suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Diante de todo o exposto, conclui-se que as políticas públicas de transferência direta de renda respondem a comandos constitucionais de proteção social. Eles concretizam, na prática, o princípio da dignidade da pessoa humana, promovendo o mínimo existencial e igualdade material, valendo-se do princípio da solidariedade, na medida em que a sociedade ajuda as pessoas em condições mais vulneráveis.

4 A RESTRIÇÃO NO USO DOS PROGRAMAS SOCIAIS: PERSPECTIVAS DO PROJETO DE LEI Nº 3.739/2024 E A JURISPRUDÊNCIA DO STF

Neste capítulo derradeiro, após o panorama constitucional e administrativo firmado nos capítulos anteriores, analisaremos os antecedentes fáticos e jurídicos imediatos que culminaram no PL nº 3.739/2024 que, ao tempo de redação desta monografia, está em tramitação no Congresso e passando por pareceres de comissões especiais. Traremos perspectivas de constitucionalidade e legitimidade do referido PL, bem como a doutrina pertinente e a jurisprudência relacionada à matéria por parte do STF.

4.1 O Projeto de Lei Nº 3.739/2024

O PL nº 3.739/2024 conforme o Senado Federal (2024), de autoria do Senador Cleitinho (Republicanos-MG), é uma proposta legislativa para restringir o uso do Bolsa Família por parte dos beneficiários, proibindo gastos com bebidas alcoólicas, cigarros e apostas eletrônicas, ou quaisquer gastos que não atendem às finalidades do programa determinadas em lei.

Dispõe o referido projeto, *in verbis* (BRASIL, 2024, p. 2-3):

Art. 1º O Art. 8º da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, passa a vigorar com o seguinte texto:

Art. 8º.....

(...)

§2º Os benefícios financeiros de que trata o caput deste artigo deverão ser utilizados para o pagamento de despesas diretamente relacionadas aos objetivos do Programa elencados no Art. 3º, sendo vedado a aquisição de bebidas alcoólicas e produtos fumígenos.

§3º Os benefícios serão pagos por meio de cartão de pagamento, na forma do regulamento. §4º Poderão ser pagas com o cartão de pagamentos despesas realizadas em estabelecimentos comerciais registrados nas seguintes posições na Classificação Nacional das Atividades Econômicas CNAE: I - 35: Eletricidade e gás II - 36: Distribuição de água III - 37: Esgotamento sanitário IV - 46: Comércio atacadista V - 47: Comercio varejista exceto 47.6 VI - 61: Telecomunicações

Ainda, é apresentada a seguinte justificação, voltada à concretização de direitos sociais:

O repasse do recurso público na forma de depósito em conta que permite saque em dinheiro ou transferência eletrônica com total liberdade pode levar a usos do recurso em produtos e serviços que não contribuem para o atingimento do objetivo do programa. Gastos com cigarro, drogas, bebidas alcoólicas, jogos eletrônicos e apostas são claramente desvios de finalidade do programa. (...) Este projeto propõe alterar a Lei nº 14.601 definindo que o Bolsa Família seja pago em forma de cartão de pagamentos com uso limitado a CNPJs cadastrados em CNAE de empresas que vendem produtos alimentícios, roupas, remédios, gás e serviços de concessionárias

como água, esgoto, energia e internet. Esta alteração traz focalização dos recursos para atendimento dos objetivos do programa.

Como fonte de embasamento para a necessidade do PL, foi mencionado um estudo do Banco Central (2024, p. 4-5) que aponta gastos expressivos de recursos do Bolsa Família por parte de beneficiários do programa para apostas. Vejamos:

Ainda em relação ao perfil dos apostadores, estima-se que, em agosto de 2024, 5 milhões de pessoas pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família (PBF) enviaram R\$ 3 bilhões às empresas de aposta utilizando a plataforma Pix, sendo a mediana dos valores gastos por pessoa de R\$ 100. Dessas pessoas apostadoras, 4 milhões (70%) são chefes de família (quem de fato recebe o benefício) e enviaram R\$ 2 bilhões (67%) por Pix para as bets. Esses números se originam de um primeiro levantamento feito pelo BCB, com base em estimativas de valores apostados em agosto de 2024 a partir de transações via Pix. Para identificar as pessoas em grande vulnerabilidade financeira, utilizou-se a informação de beneficiários do PBF existente em dezembro de 2023. Cerca de 17% desses cadastrados apostaram no período. A proporção de apostadores é praticamente o mesmo quando se examina apenas quem de fato recebe o benefício governamental, os chefes de família.

Considerando a mediana de gastos nas apostas em R\$100,00 e o rendimento atual mínimo do Bolsa Família em R\$600,00 por unidade familiar, esse gasto corresponde a quase um quinto dos recebimentos do Bolsa Família destinado a apostas. Ainda segundo o Banco Central (2024), é estimado que beneficiários do Bolsa Família gastaram R\$ 10,5 bilhões em apostas on-line entre os primeiros oito meses do ano.

4.2 A Jurisprudência do STF e os princípios interpretativos aplicáveis ao projeto de Lei Nº 3.739/2024

Entendemos que gastos indevidos do assistencialismo público por parte dos beneficiários — como em cigarros, bebidas alcoólicas, apostas e jogos de azar — manifestamente deterioram as finalidades sociais das transferências de renda, quais sejam, promover dignidade humana, cidadania, concretizar direitos fundamentais sociais e a redução da pobreza e a desigualdade, ensejando uma ação conjunta dos poderes Legislativo e Executivo para reavaliar as políticas públicas e tomar as medidas cabíveis. Nesse sentido, já se manifestou o STF no julgamento das ADIs 7.721 e 7.723. Averiguemos a ementa do acórdão, *in verbis*:

REFERENDO DAS MEDIDAS CAUTELARES NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 7721 E 7723. DIREITO CONSTITUCIONAL. NOVO MARCO REGULATÓRIO DAS APOSTAS DE QUOTA FIXA (“Bets”). LEI Nº 14.790/2023. IMPACTOS DA PUBLICIDADE DE APOSTAS NA SAÚDE MENTAL, SOBRETUDO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES, ASSIM COMO NOS ORÇAMENTOS FAMILIARES, ESPECIALMENTE DE PESSOAS

BENEFICIÁRIAS DE PROGRAMAS SOCIAIS E ASSISTENCIAIS. ALEGADAS OFENSAS AOS ARTIGOS 1º, INCISOS III E IV; 6º; 170, CAPUT, INCISO IV E PARÁGRAFO ÚNICO; 174, CAPUT; 196; 197; 227, CAPUT. FUMUS BONI IURIS. EVIDÊNCIAS DOS IMEDIATOS, RELEVANTES E DELETÉRIOS IMPACTOS EM CURSO, DECORRENTES DE PROTEÇÃO INSUFICIENTE. PERICULUM IN MORA. PROVÁVEL AGRAVAMENTO DO CENÁRIO PELA INAPLICAÇÃO DE NORMAS JÁ EDITADAS. PEDIDOS DE MEDIDAS CAUTELARES PARCIALMENTE DEFERIDOS. DECISÃO REFERENDADA.

No caso em tela, tendo em vista os potenciais efeitos nocivos da publicidade de apostas na saúde mental de jovens e no orçamento das famílias, o plenário do STF (BRASIL, 2024) confirmou por unanimidade a decisão preliminar do ministro Luiz Fux, impondo vedação de medidas de publicidade e propaganda das referidas atividades que tenham crianças e adolescentes como público-alvo, bem como impondo ao Ministério da Fazenda a implementação de restrições a gastos de recursos de programas de transferência direta de renda por parte dos beneficiários.

Se o gasto em apostas de quota fixa — popularmente conhecidas como bets — por parte dos beneficiários foi julgado como violador de diversas normas constitucionais, especialmente dos direitos sociais, da proteção à família e às crianças e aos adolescentes, bem como dos objetivos fundamentais da República, é lógico pensar que restrições a gastos em bens e serviços que vão de encontro aos objetivos assistenciais — como em bebidas, cigarros e jogos de azar — também serão futuramente reputados como constitucionais pelo STF, dando respaldo ao PL n° 3.739/2024.

A jurisprudência do STF tem dado primazia a direitos e valores sociais sobre os individuais, especialmente quando se trata do direito à vida e à saúde, bem como seus desdobramentos para o direito a uma vida digna por meio do provimento de um mínimo existencial. Embora os poderes Legislativo e Executivo tenham as funções precípua de reger e implementar políticas públicas, medidas corretivas impostas pelo Poder Judiciário não violam o princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, vejamos um trecho do julgamento do ARE 801676 AgR julgado em 19/08/2014, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso (BRASIL, 2014, p. 1):

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO À SAÚDE. FORNECIMENTO PELO PODER PÚBLICO DO TRATAMENTO ADEQUADO. SOLIDARIEDADE DOS ENTES FEDERATIVOS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. PREVALÊNCIA DO DIREITO À VIDA. PRECEDENTES. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, apesar do caráter meramente programático atribuído ao art. 196 da Constituição Federal, o Estado não pode se eximir do dever de propiciar os meios necessários ao gozo do direito à saúde dos cidadãos. O Supremo

Tribunal Federal assentou o entendimento de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à saúde. O Supremo Tribunal Federal entende que, na colisão entre o direito à vida e à saúde e interesses secundários do Estado, o juízo de ponderação impõe que a solução do conflito seja no sentido da preservação do direito à vida.

Em teor similar, vejamos trecho da decisão em AGRG. no RE nº. 271.286-8 RS, julgado em 12/09/2000, com relatoria do ministro Celso de Mello:

A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQÜENTE. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro- não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

Mendes e Branco (2024) entendem que as diversas formas de interpretação — gramatical, lógica, teleológica, histórica — coexistem, sem um sistema hierárquico que as ordene. Nessas referidas decisões, o STF se vale de diversas teorias e princípios de interpretação da Constituição e normas infraconstitucionais. Destacamos, para fins desta monografia, além dos princípios de interpretação pertinentes, a teoria dos “limites dos limites”.

Sobre o assunto, Lenza (2024) ensina que, sob o viés do princípio da unidade da Constituição, esta deve ser interpretada como um todo harmônico e integrado, sem nenhuma norma abertamente contraditória a outra. Na concretização das políticas públicas, vários bens jurídicos estão concomitantemente tutelados, entre direitos e interesses individuais e coletivos. Cabe ao intérprete “considerar a Constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão (...) existentes entre as normas constitucionais a concretizar” (Lenza, 2024, p. 120).

Se relaciona a isso o princípio da concordância prática ou harmonização, que, segundo Lenza (2024), preconiza que os intérpretes do direito devem buscar conciliar os bens jurídicos em aparente conflito, de forma a preservar em máxima medida todos os princípios envolvidos. No caso em tela, o princípio se aplicaria por meio de uma proporcional acomodação entre o princípio da autonomia individual e a concretização de direitos sociais e dos objetivos do assistencialismo público.

Nesse âmbito, por estar relacionado ao princípio da proporcionalidade, a teoria dos “limites dos limites” tem sido utilizada pelo STF em muitas decisões que envolvem colisões de direitos fundamentais. Essa teoria estabelece que os direitos fundamentais possuem núcleos essenciais que não podem ser objeto de violação. Para que sejam restringidos no caso concreto, deve-se atentar para que a proporcionalidade das medidas restritivas esteja presente em suas três acepções: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Marçal Justen Filho (2024) entende que a adequação avalia se o meio utilizado é capaz de atingir os fins pretendidos. A configuração de necessidade atesta que inexistente meio menos gravoso, à luz dos direitos fundamentais, igualmente capaz de atingir o mesmo resultado, ou que a medida pretendida não causaria mais estragos do que soluções. Já a proporcionalidade em sentido estrito analisa os fundamentos jurídicos que lhe servem de justificativa e se estão de acordo com o ordenamento jurídico.

No referido julgamento da ADI 7721 MC/DF, o STF determinou a suspensão da possibilidade de uso de verbas de programas sociais em sites de apostas, por entender que tal medida era adequada e necessária para proteger famílias vulneráveis de perder recursos indispensáveis ao seu sustento.

A decisão referendada pelo plenário assentou que impedir esses gastos é medida que visa resguardar o núcleo de direitos como alimentação e saúde dessas famílias, atendendo ao requisito da adequação (pois bloqueia efetivamente a destinação nociva do recurso) e da necessidade (considerando a dificuldade de alternativa menos gravosa, dado o elevado volume de dinheiro do Bolsa Família indo para apostas). Quanto à proporcionalidade em sentido estrito, o STF avaliou que o benefício trazido – proteção do mínimo existencial das famílias e do interesse público – supera a restrição imposta à esfera de liberdade do beneficiário, em um juízo de ponderação de interesses e direitos, sem sacrificar totalmente nenhum deles, até porque não se proíbe o ato de apostar em si, mas apenas o uso de verba pública assistencial para tal fim.

Barroso (2024) explicita a inerente natureza política da interpretação da Constituição, ainda mais por tribunal de instância superior, como é o STF.

Os métodos de atuação e de argumentação dos órgãos judiciais são essencialmente jurídicos, mas a natureza de sua função, notadamente quando envolva a jurisdição constitucional, é inegavelmente política. Isso se deve ao fato de que o intérprete desempenha uma atuação criativa – pela atribuição de sentido a cláusulas abertas e pela realização de escolhas entre soluções alternativas possíveis –, mas também em razão das consequências práticas de suas decisões, que afetam o equilíbrio entre os Poderes e os deveres que lhes são impostos. Melhor do que negar o aspecto político da jurisdição constitucional é explicitá-lo, para dar-lhe transparência e controlabilidade. (...)

A integração de sentido dos conceitos jurídicos indeterminados e dos princípios deve ser feita, em primeiro lugar, com base nos valores éticos mais elevados da sociedade (leitura moral da Constituição). Observada essa premissa inarredável – porque

assentada na ideia de justiça e na dignidade da pessoa humana –, deve o intérprete atualizar o sentido das normas constitucionais (interpretação evolutiva) e produzir o melhor resultado possível para a sociedade (interpretação pragmática). A interpretação constitucional, portanto, configura uma atividade concretizadora – i.e., uma interação entre o sistema, o intérprete e o problema – e construtiva, porque envolve a atribuição de significados aos textos constitucionais que ultrapassam sua dicção expressa.

Assim, ante a inegável parcela política das decisões do STF, Barroso (2024) defende uma interpretação constitucional que, além de conter respaldo jurídico, deve carregar valor moral e ético que a sustente. Tal vetor de interpretação justificaria o PL nº 3.739/2024, que busca trazer concretizações de bens morais de ordem deontológica, utilitarista e de bem comum.

Diante de todo o exposto, entendemos que o PL nº 3.739/2024 tem boas perspectivas de constitucionalidade, constituindo um projeto que tem meio e objeto legítimos, ainda obedecendo aos preceitos de proibição de excesso e proibição de proteção insuficiente, visando à concretização dos direitos sociais, sem violar os direitos individuais. Os precedentes firmados nas ADIs 7721 e 7723 — vedação a gastos assistenciais em apostas de quota fixa — dão a entender que gastos similares que manifestamente não atendem à finalidade assistencial também deveriam ser vedados.

Considerando os pressupostos doutrinários e jurisprudenciais de necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito, o PL nº 3.739/2024 pode ser reputado como constitucional, uma vez que a adequação e a necessidade se mostram concretizadas, bastando que mais estudos governamentais comprovem a sua necessidade, vislumbrando que o problema não pode ser solucionado por um meio menos gravoso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, analisamos políticas públicas de transferência direta e condicionada de renda com enfoque na colisão de direitos fundamentais, tendo em vista o debate público em voga sobre as restrições a gastos de recursos auferidos dos programas assistenciais em bens e serviços que fogem às suas finalidades, como em cigarros, bebidas alcoólicas, apostas e jogos de azar.

O arcabouço constitucional vigente confere um amplo leque de direitos fundamentais individuais e sociais, sendo todos esses direitos suscetíveis a limitações em casos concretos. O assistencialismo público previsto pela Ordem Social é uma das ferramentas que visa assegurar, especialmente aos mais vulneráveis, um mínimo existencial que promova dignidade humana e cidadania, bem como almejando alcançar os objetivos da República de erradicar a pobreza e reduzir desigualdades sociais e regionais. Contudo, gastos indevidos por parte dos beneficiários do assistencialismo podem comprometer esses objetivos e finalidades, representando uma ameaça existencial à sua legitimidade.

Ao longo do texto, vimos que diversos autores, como Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2024), além de Di Pietro (2024), veem os poderes Executivo e Legislativo como principais concretizadores e ordenadores das políticas públicas, devendo fomentar boas condutas dos administrados e exercer poder de polícia para coibir comportamentos que sejam deletérios aos interesses públicos e aos próprios administrados. Nesse âmbito, os bons resultados de programas como o Bolsa Família manifestam claramente a capacidade da Administração Pública, em atuação conjunta com o Poder Legislativo, de concretizar direitos fundamentais.

Os dados governamentais e estudos levantados justificam a preocupação legislativa: ainda que a maior parte dos recursos assistenciais seja bem empregada, há um volume significativo – na casa de bilhões de reais anuais – sendo drenado para consumos que não atendem às finalidades do programa e podem inclusive perpetuar situações de vulnerabilidade (alcoholismo, tabagismo, ciclo do vício em jogos e o endividamento). Esse cenário demanda intervenção para assegurar que os recursos investidos pela sociedade na assistência social se traduzam em melhoria das condições de vida dos beneficiários. Os números sobre gastos com apostas online são especialmente contundentes e foram fator determinante para as ações

julgadas pelo STF (ADIs 7721 e 7723) e a proposta legislativa em curso, qual seja, o PL nº 3.739/2024.

Esses dados e futuros estudos desempenharão, sem dúvida, papel central na fundamentação do referido PL e na avaliação de sua constitucionalidade, demonstrando o interesse público relevante e a urgência em se preservar o mínimo existencial das famílias de baixa renda. Restando configurada a necessidade, ou seja, a inexistência de um meio menos gravoso para proteger o interesse público no assistencialismo, podem ser reputadas constitucionais as restrições a gastos de recursos oriundos de políticas públicas de transferência direta de renda. Tais medidas preservariam direitos sociais sem sacrificar os direitos individuais, promovendo dignidade humana e o bem comum.

REFERÊNCIAS

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens da riqueza, da prosperidade e da pobreza*. Trad. C. Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). *Nota Técnica 513/2024-BCB/SECRE: Análise técnica sobre o mercado de apostas online no Brasil e o perfil dos apostadores*. Brasília, 23 set. 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/09/estudo-apostas-bc-24set2024.pdf>.
- BANCO MUNDIAL. *World Bank Country and Lending Groups*. 2025. Disponível em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.
- BARROSO, L. R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Trad. C. N. Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRANCO, P. G. G.; MENDES, G. *Curso de Direito Constitucional - Série IDP*. 19. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.
- BRASIL. Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 13, 20 jun. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114601.htm. Acesso em: 7 mar. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 17 jan. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2024-2025/2024/lei/114.818.htm. Acesso em: 7 mar. 2025.
- BRASIL. *Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome*. 20 anos do Programa Bolsa Família: um marco na história do Brasil. 2023. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Eventos/R_evista_Comemoracao_20_anos_BF.pdf.
- BRASIL. *Senado Federal*. Projeto de Lei nº 3.739, de 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9814110>.
- BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Referendo na Medida Cautelar na ADI nº 7.721. Relator: L. Fux. Julgado em 18 nov. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15372633071>.
- DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book.
- FEITOSA, G. M. N. *18 anos do Programa Bolsa Família: trajetória e análise dos resultados*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023.
- FILHO, J. T. C.; MENDES, G. *Manual didático de direito constitucional*. (Série IDP). 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.

FILHO, M. J. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book.

LENZA, P. *Direito Constitucional - Coleção Esquematizado*. 28. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. 4. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2019. E-book.

MANKIW, N. G. *Macroeconomia*. 10. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021b. E-book.

MANKIW, N. G. *Princípios de microeconomia*. 4. ed. Porto Alegre: +A Educação - Cengage Learning Brasil, 2021a. E-book.

MAZZA, A. *Manual de Direito Administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. E-book.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência*. Projeto Frequência e Censo Escolar. Texto para Discussão nº 1814, IPEA, 2013.

PEREIRA, J. R. G. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SARLET, I. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, I. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, I.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.

SILVA, J. A. *Comentário contextual à Constituição*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 46. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, M. O. S.; LIMA, V. F. S. A. *O Bolsa Família no Brasil: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina*. Revista de Políticas Públicas, out. 2012.

SOUZA, P. H. G. F.; OSORIO, R. G.; PAIVA, L. H.; SOARES, S. *Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos*. Texto para Discussão nº 2499, IPEA, 2019.

SPITZCOVSKY, C. *Direito Administrativo Esquematizado Vol.1*. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). *TCU encontra mais de 160 mil famílias com indícios de irregularidades no Bolsa Família*. Portal TCU, 28 abr. 2016. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-encontra-mais-de-160-mil-familias-com-indicios-de-irregularidades-no-bolsa-familia.](https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-encontra-mais-de-160-mil-familias-com-indicios-de-irregularidades-no-bolsa-familia)