

## VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Cumpre assentar a competência do Supremo, considerada a presença da União e Estados em polos opostos da lide e de conflito a causar risco à estabilidade do pacto federativo – artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal.

Não cabe intimar as partes, visando a submissão da controvérsia à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal ou o comparecimento em Juízo, para audiência conciliatória. O processo tramitou sem manifestação de interesse em celebrar acordo. Uma vez aparelhado, é oportuna a apreciação do mérito. Inexiste circunstância a justificar o que pretendido pela Procuradoria-Geral da República, embaraçando a regular marcha.

O histórico de desenvolvimento do Brasil é desigual. O território foi ocupado de forma desequilibrada, com a prevalência de sistemas econômicos distintos, consideradas as Regiões, sem se atentar para a escassez de recursos e o déficit na prestação de serviços públicos, resultando em assimetrias. Tem-se, ainda, problema alusivo à falta de plano nacional de desenvolvimento, nada obstante as disparidades regionais serem questão de interesse nacional, no que refletem na exclusão social (FURTADO, Celso. *O Brasil Pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1993).

Sob a óptica do implemento de políticas públicas, as mazelas do Nordeste costumavam restringir-se às secas. Nos termos do artigo 177 da Constituição de 1934, disciplinado por meio da Lei nº 175/1936, 4% das rendas da União eram reservadas para plano sistemático de combate ao fenômeno. O enfoque se manteve com a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Na década seguinte, a perspectiva volta-se, em parte, ao viés econômico. O artigo 198 da Constituição de 1946 previu, além da elaboração de estratégias contra os efeitos das estiagens, a realização, pela União, de obras e serviços de assistência econômica e social, sendo facilitada a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Ganham relevo os estudos de Celso

Furtado, da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), versando a pobreza local, e a teoria do desenvolvimentismo, desaguando na instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O regime militar apostou na modernização da agricultura e industrialização regional, a partir de incentivos fiscais, ausente vinculação com reforma social. Os contrastes subsistiram. Francisco de Oliveira anota decorrerem os altos níveis de miséria da própria expansão econômica, ante o progresso industrial desordenado (A metamorfose de arribaçã: fundo público e regulação autoritária na expansão econômica do Nordeste. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 27, p. 67-92, jul. 1990).

A história revela a insuficiência dessas ópticas para implementar-se mudanças estruturais aptas a corrigirem desequilíbrios, mostrando-se indispensável igualar as condições de vida e as oportunidades em relação às demais Regiões, independentemente do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Na lição de Gilberto Bercovici:

A desconcentração industrial, em como a regionalização de gastos em infra-estrutura e de políticas de atração de investimentos privados, não solucionaram, como vimos, a Questão Regional. O desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento em geral, não é um fim em si mesmo. O seu grande objetivo é a elevação das condições sociais de vida e a redução, a mínimos toleráveis, das diferenças nas oportunidades econômicas e sociais entre os habitantes de várias regiões brasileiras, não o mero crescimento do PIB ou da produtividade industrial. A igualação das condições sociais de vida deve ser o fundamento das políticas nacionais de desenvolvimento e, especificamente, de desenvolvimento regional.

A necessidade de efetivar-se a isonomia foi observada na Constituição de 1988, dita cidadã por Ulisses Guimarães.

Houve mudança de paradigma, partindo-se do conceito formal para o material. Instituiu-se um Estado democrático, voltado a assegurar como valores supremos o exercício de direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, considerada sociedade fraterna, pluralista e desprovida de preconceitos.

Os artigos 3º, incisos II e III, 19, inciso III, 203 e 204 da Carta da República versam ações afirmativas destinadas à construção de um país

livre, justo e solidário, visando o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades e o bem de todos, sem nenhuma forma de discriminação.

Para a concretização do que preconizado pela Lei Maior, deve ser levada em conta a transferência de renda aos mais necessitados. O Bolsa Família, programa de transferência direta de renda, faz frente à situação de pobreza e vulnerabilidade de brasileiros de todo o País. O artigo 2º, incisos I a IV, da Lei nº 10.836/2004 prevê o benefício sem restringir Região ou Estado.

Não se valora a miséria em função do local, devendo haver isonomia no tratamento, presente o objetivo constitucional de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. Não se pode conceber comportamento discriminatório da União em virtude da unidade federativa onde residem os cidadãos.

Ante os quadros histórico e atual, é de se esperar que a Região Nordeste abrigue o maior número de beneficiários. A Carta da República busca a transformação social, com o objetivo maior de erradicar a pobreza, uma das fontes de discriminação, visando o bem de todos, e não apenas daqueles nascidos em berço de ouro.

O *discrímen* compatível com a Constituição Federal, considerados atos normativos e administrativos, é o voltado a igualar situações para promover valores encerrados na Lei Maior. Na dicção de Celso Antônio Bandeira de Mello:

O ponto nodular para exame da correção de uma regra em face do princípio isonômico reside na existência ou não de correlação lógica entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a discriminação legal decidida em função dele.

[...]

De revés, ocorre imediata e intuitiva rejeição de validade à regra que, ao apartar situações, para fins de regulá-las diversamente, calça-se em fatores que não guardam pertinência com a desigualdade de tratamento jurídico dispensado.

Tem-se, pois, que é o vínculo de conexão lógica entre os elementos diferenciais colecionados e a disparidade das disciplinas estabelecidas em vista deles, o *quid* determinante da validade ou invalidade de uma regra perante a isonomia.

[...]

Não basta, pois, poder-se estabelecer racionalmente um nexo entre a diferença e um conseqüente tratamento diferenciado. Requer-se,

demais disso, que o vínculo demonstrável seja constitucionalmente pertinente. É dizer: as vantagens calçadas em alguma peculiaridade distintiva não de ser conferidas prestigiando situações conotadas positivamente ou, quando menos, compatíveis com os interesses acolhidos no sistema constitucional.

A distinção numérica apontada pelos autores desta ação sinaliza desequilíbrio tanto na concessão de novos benefícios quanto na liberação considerados aqueles já inscritos na Região Nordeste.

Conforme indicam os documentos juntados com a peça primeira, em dezembro de 2019 havia 939.594 famílias nordestinas que, embora vivessem em pobreza extrema, não estavam cobertas pelo Programa, sendo incluídos, em janeiro de 2020, apenas 3.035 beneficiários na Região – 0,32% da demanda. As informações prestadas pela ré – documento 84 – revelam o acréscimo, nos três primeiros meses de 2020, de 32.121 inscritos, representando 3,4%, enquanto as Regiões Sul e Sudeste responderam por 68% das concessões.

No Sul, 186.724 famílias se encontravam na mesma situação, mas foram deferidos 29.308 benefícios, correspondentes a 15,7% da demanda. Cumpre registrar que, em 2018, 47% dos brasileiros abaixo da linha da pobreza estavam na Região Nordeste, sendo 53% residentes no Estado do Maranhão, ao passo que o Sudeste apresentou diminuição nos índices de miséria.

A partir de análises disponíveis no sítio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania, constata-se a redução, na Região Nordeste, entre maio de 2019 e março de 2020, quando implementada medida acauteladora neste processo, do número de beneficiários, de 7.186.148 para 6.658.677. Após período de estabilidade, o quantitativo voltou a cair, de junho de 2020 a fevereiro de 2021, passando de 7.096.522 a 7.044.959.

No Sudeste, o indicativo se manteve praticamente o mesmo, sendo contemplados, em março de 2021, 3.982.851 inscritos no Programa, maior resultado considerados os anos de 2019 a 2021. O quadro é similar na Região Sul, em que a quantidade de beneficiados sofreu aumento de 832.307, em janeiro de 2019, para 948.545, em março de 2021.

O artigo 2º, inciso III, da Portaria MDS nº 341/2008 alude à estimativa de famílias pobres nos Municípios, calculada levando em conta dados do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística – IBGE, sem prejuízo de estudos

formulados por outras instituições do Governo Federal como requisito à operacionalização do Programa. Nada obstante, a implementação da política pública encontra-se dissonante dos dados disponibilizados em canais oficiais da Administração.

O quadro revela demonstrada, pelos Estados autores, a falta de proporcionalidade considerados novos benefícios concedidos a nordestinos, quando comparados a residentes das Regiões Sul e Sudeste e à distribuição, nas localidades, da quantidade de pessoas em situação de penúria.

A diferenciação adotada pelo Executivo federal sinaliza discriminação que vai de encontro aos objetivos do constituinte de 1988, no que impõe, às famílias que vivem no Nordeste, obstáculos à fruição de direitos e liberdades fundamentais. Na linha preconizada por Gilberto Bercovici, a igualdade de oportunidades exige distribuição equânime de renda e serviços públicos essenciais, evitando-se prejuízo ao cidadão em razão de habitar determinada unidade federativa:

O princípio da igualdade das condições sociais de vida significa que os cidadãos das regiões menos desenvolvidas têm o direito de que o Estado providencie para eles a mesma qualidade de serviços públicos essenciais que usufruem os cidadãos de regiões mais desenvolvidas. O que se quer evitar é que a população seja penalizada por habitar em um ou outro ente da Federação. Para tanto, União e entes federados devem atuar conjuntamente para assegurarem a igualdade na prestação de serviços públicos essenciais a todos os brasileiros. A igualdade que se busca é tanto a igualdade dos cidadãos em relação à prestação de serviços públicos, quanto a igualdade de capacidade de todos os membros da Federação na prestação destes mesmos serviços.

Quanto à alegação de impossibilidade de discriminação, ante a informatização do processo, a implementação da política pública há de observar as normas constitucionais e legais vigentes. A mecânica de concessão deve guardar proporcionalidade, consideradas as desigualdades regionais, no que envolvida também questão atinente à alocação orçamentária.

A distribuição de recursos deve refletir as necessidades locais: a maior quantidade de famílias pobres nos Estados da Região Nordeste tem de impactar o número de novos benefícios, sob risco de contrariedade ao princípio da igualdade.

Julgo procedente o pedido, determinando (i) a indicação de critérios e cronograma para a concessão dos benefícios do Bolsa Família, (ii) a disponibilização de dados a fundamentarem a supressão de novos ingressos no Programa, (iii) a suspensão dos cortes durante a crise sanitária decorrente da pandemia covid-19, ressalvada a possibilidade de cancelamento em virtude de fraude, pagamento do auxílio emergencial e descumprimento das condições, e (iv) a liberação imediata de recursos destinados a inscrições, respeitada a proporcionalidade, considerados aqueles que necessitam do benefício e residem nos Estados do Nordeste, em face dos demais entes federados, e observados os índices de pobreza e extrema pobreza aferidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, além da disponibilidade orçamentária do Programa.

Em virtude da sucumbência, a ré arcará com as despesas processuais e os honorários advocatícios, os quais arbitro em R\$ 10.000,00 – artigo 85 do Código de Processo Civil.

Declaro o prejuízo dos embargos declaratórios e do agravo da União.

Plenário Virtual - minuta do voto - 25/06/2020