

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

ANA PAULA PEREIRA GOMES

A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS) AOS ESTRANGEIROS  
RESIDENTES NO BRASIL: UMA ABORDAGEM À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

SOUSA  
2015

ANA PAULA PEREIRA GOMES

A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS) AOS ESTRANGEIROS  
RESIDENTES NO BRASIL: UMA ABORDAGEM À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como exigência parcial da obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

SOUSA

2015

ANA PAULA PEREIRA GOMES

A POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO  
CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS) AOS ESTRANGEIROS  
RESIDENTES NO BRASIL: UMA ABORDAGEM À LUZ DO PRINCÍPIO DA  
DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como exigência parcial da obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

Banca Examinadora:

Data de Aprovação: 10 de março de 2015.

---

Prof<sup>a</sup>. Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Cecília Paranhos Santos Marcelino

---

Prof<sup>a</sup>. Emília Paranhos Santos Marcelino

À minha vovó, Adília, pelo exemplo de pureza, fé, e principalmente de muito amor.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, fonte inesgotável de vida, amor e fé, pela presença constante em minha vida.

Aos meus pais, Hélio e Laurinda, que muitas vezes abdicaram de seus sonhos para que eu pudesse realizar os meus e sempre me deram o estímulo necessário para que eu alcançasse meus objetivos, além de muito amor.

À minha irmã, Bárbara, que sempre apoiou minhas escolhas.

Ao meu namorado, Brenon, fiel companheiro de estudos e a partir de agora de profissão, pelo apoio e conforto que me foram dados quando tudo parecia difícil.

Aos meus avós, tios, padrinhos, primos e demais familiares, pois sei que a minha alegria também é a de vocês.

Aos amigos de sempre e àqueles que conheci durante a vida acadêmica, pela cumplicidade inerente às verdadeiras amizades, em especial: Taíse, Thiago Estrela, Jackeline, Vitória, Filipe Nogueira, , Acácio Neto, João Victor, Lafayette, Danilo, Hatus, Diêgo, Renan, Thiago Urquiza, Luiza Catarina, Thaysa Carvalho, Karolinne Santeza, Alessandra, Sarah, Ludmila, Cícero Oberdan e Gustavo Michel.

A todos os juízes e procuradores por onde estagiei, bem como seus respectivos servidores, que contribuíram imensamente para a minha formação profissional e humana, principalmente a Dr. Gustavo e Cynthia (Justiça Federal); Dr. Sérgio, Dra. Andréia, Dra. Kerubina, Dr. Thiago Emmanuel, Raimundinho e Diego (Escritório de Representação da PGF-INSS); Dr. Renan, Dr. Tiago Misael, Joabson, Ivan, Raimundo e Larissa (MPF).

À minha orientadora, Marília, por ter me acompanhado com muita disposição e presteza. Obrigada por tamanha paciência e atenção e por não ter desistido de mim, diante de tantos obstáculos que surgiram.

## RESUMO

A promulgação da Constituição Federal de 1998 representou expressivo avanço dos direitos sociais, notadamente em relação à inclusão da seguridade social no ordenamento jurídico brasileiro, a qual se subdivide em saúde, previdência e assistência social. O objeto principal do presente trabalho monográfico encontra respaldo nas disposições constitucionais e infraconstitucionais acerca da assistência social enquanto política pública não contributiva, logo, medida de proteção aos necessitados, inadmitindo-se qualquer distinção. Para fins de sua concretização, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, partindo-se da generalidade dos aspectos referentes ao benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) e chegando-se à análise da possibilidade de concessão do referido benefício aos estrangeiros residentes no Brasil. Como método de procedimento, foram empregados o histórico-evolutivo e o monográfico, haja vista que por meio do primeiro se parte da premissa de que o atual sistema de seguridade social, seus princípios, benefícios e serviços têm origem no passado; já o segundo auxiliará na investigação do tema, observando-o em aspectos mais específicos diante do estudo de casos concretos demonstrados em algumas decisões judiciais. No que se refere às técnicas de pesquisa, optou-se pela pesquisa bibliográfica, bem como a documental, através do levantamento de informações prévias sobre o campo de interesse apreciado. A partir desta análise, concluiu-se pela viabilidade da concessão de amparo social aos estrangeiros residentes no País que se encontrem em situação de vulnerabilidade, levando-se em consideração algumas ressalvas, e, principalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana.

**Palavras-chave:** Assistência social. Benefício assistencial. Estrangeiro. Dignidade da pessoa humana.

## ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution's promulgation represented significant progress of social rights, mainly about the social security's inclusion in Brazilian legal system, which is divided into health, social security and welfare. This research's central object is based on constitutional and subconstitutional on social assistance as non-contributory public policy, then, protective measure to the needy, not admitting any distinction. For your concretization, we use the deductive method, starting from the generality of aspects relating to continuous benefits of social assistance and coming up to the analysis of the grant of benefit to foreigners living in Brazil. Like the procedure method, were used the evolutionary history and the monographic, since that through the first one assumes that the current social security system, your principles, benefits and services come from past; the second assist in the subjects research and analysis, looking for the more specifics aspects on the analysis of actual cases demonstrated in some judgments. About the research techniques, we opted for the literature and the documentary, by surveying advance information on the popular field of interest. From this review, we conclude the feasibility of organizing social support foreigners residing in the country that stay in a vulnerability situation, taking into account some exceptions, and, mainly, the principle of human dignity.

**Keywords:** Social assistance. Assistance benefit. Foreign. Dignity of the human person.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CEME – Centro de Medicamentos  
CF – Constituição Federal  
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social  
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social  
CPF – Cadastro de Pessoas Físicas  
DATAPREV – Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social  
INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
LBA – Liga Brasileira de Assistência  
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPS – Ministério da Previdência Social  
MTPS – Ministério do Trabalho e da Previdência Social  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
RE – Recurso Extraordinário  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social  
SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social  
STF – Supremo Tribunal Federal  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>2 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL</b> .....	<b>12</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS .....	12
2.2 CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL .....	15
2.3 SUBDIVISÕES DA SEGURIDADE SOCIAL E PREVISÃO LEGAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	17
2.4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICOS DA SEGURIDADE SOCIAL	22
2.4.1 Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento .....	23
2.4.2 Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais .....	24
2.4.3 Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços .....	24
2.4.4 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios .....	25
2.4.5 Princípio da equidade na forma de participação no custeio .....	25
2.4.6. Princípio da diversidade da base de financiamento .....	26
2.4.7 Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração .....	26
<b>3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NÃO CONTRIBUTIVA</b> ..	<b>27</b>
3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	27
3.2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	30
3.3 O CUSTEIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	32
3.4 PRESTAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	33
3.4.1 O benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) e a Lei n. 8.742/93 .....	34
3.4.2 Os benefícios eventuais .....	38
3.5 PROTEÇÃO ASSISTENCIAL AO ESTRANGEIRO .....	39
<b>4 DA POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS) AOS ESTRANGEIROS RESIDENTES NO BRASIL</b> .....	<b>42</b>
4.1 PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE ENTRE OS PAÍSES .....	44

4.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA RELACIONADA AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS).....	45
4.3 PRINCIPAIS DECISÕES RELACIONADAS À POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AOS ESTRANGEIROS RESIDENTES NO BRASIL .....	47
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>56</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal acolhe as normas que regulamentam o *modus operandi* do Estado brasileiro no que diz respeito à proteção dos direitos e deveres de todos. Ademais, estabelece como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, dispondo ainda de um título específico para a ordem social.

Com a finalidade de implementar a justiça social, encontram-se previstos no texto constitucional os direitos relativos à seguridade, que engloba a prestação em saúde, previdência e a assistência social.

A Lei n. 8.742/93 (LOAS) regulamenta os artigos 203 e 204 da Carta Magna e define a assistência social como política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações da iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.

No presente trabalho serão analisadas as disposições constitucionais e infraconstitucionais que estão envoltas da assistência social, visando à proteção irrestrita dos necessitados, mormente a concessão do benefício de prestação continuada (BPC/LOAS) aos estrangeiros residentes no Brasil.

No primeiro capítulo examinar-se-á os aspectos da seguridade social, como conceitos gerais, definição, natureza jurídica, subdivisões e princípios constitucionais norteadores, a fim de compreender a sua importância para a satisfação do princípio da dignidade da pessoa humana.

No segundo capítulo tratar-se-á acerca da assistência social, explorando sua evolução histórica no Brasil, seus princípios e diretrizes, financiamento e prestações. Dentre as prestações assistenciais oferecidas aos indivíduos inclui-se o benefício de prestação continuada, cujo conceito, beneficiários e requisitos para concessão serão delineados como forma de promover a inclusão social àqueles que se encontrem em situação de vulnerabilidade, garantindo-lhes uma vida digna.

Ainda, averiguar-se-á a proteção assistencial que é destinada aos estrangeiros residentes no País, uma vez que a ausência de naturalização brasileira impede a concessão do BPC/LOAS a este grupo na atualidade.

No terceiro capítulo abordar-se-á o princípio da dignidade da pessoa humana como parâmetro no atendimento ao amparo assistencial ao estrangeiro, levando em consideração o princípio da reciprocidade entre os países e alguns julgamentos pertinentes, principalmente o Recurso Extraordinário n. 587970, que encontra-se pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal e possui repercussão geral reconhecida no tema.

Para tanto, utilizou-se como método de abordagem o dedutivo, exaurindo todas as generalidades atinentes ao benefício assistencial a que se propõe o estudo para então suceder à análise da viabilidade de concessão do mesmo a não nacionais. Ademais, foram empregados os métodos histórico-evolutivo e o monográfico como método de procedimento, assim como a pesquisa bibliográfica e documental como técnica de pesquisa.

Por fim, conclui-se que o ordenamento jurídico brasileiro oferece subsídios que viabilizam a concessão do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) ao estrangeiros residentes no País, haja vista a previsão constitucional conferida à assistência social que em momento algum excluiu-os de sua abrangência.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL À SEGURIDADE SOCIAL

Um longo caminho de significativas transformações foi percorrido até que a Seguridade Social fosse efetivamente inserida no ordenamento jurídico brasileiro. Por intermédio da Constituição Federal de 1988, o direito à seguridade social foi elevado a preceito fundamental, direito de todos e dever do Estado, sendo moldado a partir de um conjunto de direitos sociais dentre os quais fazem parte a saúde, a previdência e a assistência social.

### 2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS

As experiências inaugurais de proteção com natureza mutualista remontam aos colégios gregos e romanos que, posteriormente, a partir da Idade Média, aprimoraram-se com organizações denominadas guildas, que eram destinadas, dentre outras atribuições, a assegurar a assistência entre seus membros no caso de doença e de despesas com funerais.

Também com caráter mutualista, ou seja, com a dependência mútua como condição para o bem-estar individual e coletivo são formadas as corporações de ofício ou de profissão no século XII (BOLLMANN, 2009, p. 54).

No entanto, foi na Inglaterra, em 1601, que se editou o *Act of Relief of the Poor* (Lei dos Pobres) consistindo no marco inicial da proteção social, sendo atribuído, pela primeira vez ao Estado, o dever de amparar os comprovadamente necessitados, surgindo a assistência pública.

Vale salientar que uma das ferramentas mais antigas de combate à indigência e de previsão contra futuras situações de necessidade é o seguro, que se apresentou inicialmente na forma de seguro marítimo no século XVII, possuindo caráter contratual e natureza facultativa, portanto, tratando-se de verdadeiro seguro privado que tem no contrato a sua figura central.

A partir do desenvolvimento deste instituto, diversas formas de seguros privados foram surgindo, dentre elas o seguro de vida, seguro contra danos e contra acidentes. Contudo, a inadequação desta noção civilista de seguro logo se mostrou

insuficiente ao atendimento da proteção social da classe trabalhadora, vigorando até as reflexões sobre os efeitos da Revolução Industrial.

Diante do caráter restrito da cobertura proporcionada pelo seguro privado, assim como da crescente mecanização da produção e do aumento da massa de trabalhadores, tornou-se necessário ampliar as formas de proteção aos principais riscos sociais, cuja seleção caberia ao Estado.

Dessa maneira, segundo Santos (2004, p. 143) “o seguro social nasceu em 1883, na Prússia, com a criação do seguro de enfermidade, por meio da Lei do Seguro Doença, resultado do programa social proposto por Bismarck, considerada o primeiro plano de Previdência Social de que se tem notícia”.

Logo, o seguro social, precursor da segunda etapa de proteção social, apresentou natureza obrigatória, cobrindo riscos como doença, acidente, invalidez, velhice, desemprego, orfandade e viuvez, além de ser gerido pelo Estado e custeado pelos empregadores, empregados e pelo próprio Estado.

Entretanto, o advento da Primeira Guerra Mundial prejudicou a manutenção do sistema de seguro social na Europa, diante do grande número de órfãos, viúvas e feridos de guerra, além da inflação elevada e da redução da capacidade econômica dos empregadores e empregados.

Para tanto, em 1919, o Tratado de Versalhes comprometeu-se com a implantação de um regime universal de justiça social, criando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pretendendo instituir a previdência social e sua generalização em todas as nações do mundo civilizado.

Foi, contudo, com a Segunda Guerra Mundial que a noção de seguridade social passou a se consolidar, através de uma análise global das necessidades protegidas, dos fundos e das provisões, consistindo na terceira etapa de proteção social.

Santos (2004, p. 149) aduz a seguinte lição:

A gravidade dos riscos a que ficava exposta a população durante a guerra chamou a atenção para a necessidade de um sistema de proteção social que ao mesmo tempo protegesse o indivíduo contra os riscos a que estava exposto, e garantisse paz. Eram necessárias medidas de esforço de âmbito internacional. O desemprego e os territórios devastados demonstravam a necessidade de captar recursos para a reconstrução nacional, para o fomento do desenvolvimento, isto é, fatores totalmente diferentes dos que geraram o seguro social, numa época em que prevalecia a proteção do trabalhador, em que interessava proteger os riscos do trabalho. Antes, a necessidade da produção; agora, a necessidade do emprego.

Assim, esta nova etapa de proteção social teve como característica a cobertura em favor de qualquer pessoa, em todos os seus estados de necessidade, em qualquer momento de sua vida.

Para tanto, o Plano Beveridge, resultado de um estudo dos planos de seguro social e serviços afins, que foi presidido pelo *Sir William Beveridge*, apresentou ao Parlamento Inglês, em 1942, a idealização da seguridade social como política pública de Estado, destacando um plano político de reformas sociais universalistas e a necessidade de um esforço concentrado do Estado e da sociedade.

Uma das conclusões a que Beveridge chegou no estudo mencionado foi a de que são oito as principais causas de necessidades que preocupam a população: desemprego, incapacidade, perda dos meios de subsistência, aposentadoria, necessidades de casamento, despesas de funeral, infância, doença ou incapacidade física, devendo ser responsabilidade da sociedade inglesa enfrentar os cinco gigantes que impossibilitam o progresso social, sendo eles a necessidade, a miséria, a doença, a ignorância e o ócio (CIESS, p.10, 65-66).

Logo, entende-se que o Plano Beveridge teve o papel de apontar diretrizes para amenizar os problemas sociais vigentes, agravados em grande parte em decorrência de duas Guerras Mundiais. Ademais, influenciou toda a legislação social que o sucedeu, sendo tomado como parâmetro até os dias atuais nos sistemas de seguridade social.

No âmbito internacional, a Conferência da OIT, realizada em 1944, resultou na celebração da Declaração da Filadélfia, cuja orientação se deu no sentido de unificar os sistemas de seguro social, com extensão a todos os trabalhadores e suas famílias, inclusive os trabalhadores autônomos e à população rural.

Entretanto, o reconhecimento internacional da necessidade de existência de um sistema de seguridade social foi definitivamente consagrado através da

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), estabelecendo em seu artigo 25, *in verbis*:

Art. 25. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

Posteriormente, a OIT, em sua 35ª Conferência Internacional do Trabalho, aprovou, em 1952, a Convenção n. 102, que estabeleceu uma norma mínima de seguridade social e outra superior, adaptada às modernas técnicas de proteção social, a ser estabelecida em cada legislação nacional.

Ainda conforme Santos (2004, p. 157) “a transição para a seguridade refletiu o anseio de possibilitar que o indivíduo tivesse cada vez mais aumentado o número de necessidades protegidas, de forma a libertar-se de todas e alcançar um patamar digno de existência”.

Sendo assim, tem-se que a seguridade social alterou o paradigma de risco social, inerente ao seguro social, e passou a lidar com a necessidade social e com benefícios que assegurassem um mínimo indispensável.

## 2.2 CONCEITO DE SEGURIDADE SOCIAL

A ordem social, que se encontra prevista nos artigos 193 a 204 da Constituição Federal e da qual faz parte a seguridade social, explicitou como valores o trabalho, o bem-estar e a justiça sociais, conforme dispõe o artigo 193, *caput, in verbis*:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

Logo, entende-se que o primado do trabalho na ordem social dignifica o homem principalmente no que concerne à capacidade de prover seu próprio sustento e de sua família. De outra banda, é totalmente benéfico para o Estado



quando os indivíduos não necessitam de assistência. Quanto à efetivação do bem-estar e da justiça sociais, faz-se necessário que as relações econômicas e sociais do país propiciem trabalho e condição de vida adequados para todos, além de que haja distribuição igualitária da riqueza gerada, na tentativa de reduzir as desigualdades sociais.

A Constituição da República Federativa do Brasil vigente apresentou, como uma das formas de viabilização dos valores da ordem social ora expostos, uma estruturação completa da previdência, saúde e assistência social, unificando estes conceitos sob a definição de seguridade social, conforme seu artigo 194, *caput*.

Art. 194. 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.

Vale ressaltar que esta mesma definição, outrora consagrada constitucionalmente, foi utilizada pela Lei n. 8.212/91, a qual dispõe sobre a organização da seguridade social, institui o plano de custeio e dá outras providências, assim como pelo Decreto n. 3.048/1999, que aprovou o regulamento da previdência social.

No que diz respeito à doutrina, Martins (2008, p. 19) apresenta a seguinte definição de seguridade social:

O Direito da Seguridade Social é o conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover as suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Semelhantemente, tem-se o ensinamento de Ibrahim (2010, p. 6):

A seguridade social pode ser conceituada como a rede protetiva formada pelo Estado e por particulares, com contribuições de todos, incluindo parte dos beneficiários dos direitos, no sentido de estabelecer ações para o sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida digna.

Nesse sentido, fica evidenciado que a seguridade social constitui um conjunto complexo e harmônico de necessidades que devem ser socorridas em prol do bem-estar e da justiça social, resgatando a dignidade da pessoa humana e atingindo a totalidade da população, sendo dever do Estado e direito de todos que se encontrem impossibilitados.

### 2.3 SUBDIVISÕES DA SEGURIDADE SOCIAL E PREVISÃO LEGAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Na atual conjuntura jurídica brasileira, a seguridade social subdivide-se em saúde, previdência e assistência social, as quais se enquadram como direitos sociais, logo, compreendidos enquanto direitos fundamentais, tendo em vista a previsão no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, mais precisamente no artigo 6º, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a **assistência aos desamparados**, na forma desta Constituição. (grifei)

No entanto, os três setores apresentam distinções entre si. A saúde é direito universal, voltado à prevenção, recuperação e promoção da vida saudável de todos. A previdência social, por sua vez, tem natureza contributiva, de modo que há a necessidade de pagamento de contribuições previdenciárias para a manutenção do sistema. Diferentemente, a assistência social não exige contribuições para que o necessitado tenha direito a receber as prestações.

O direito social à saúde, previsto nos artigos 196 a 200 da Constituição Federal, é irrestrito, ou seja, implica na obrigação de que qualquer indivíduo seja atendido por intermédio de prestações do Estado, independentemente de quaisquer critérios.

No âmbito infraconstitucional, apresenta como principal regulamentação a Lei n. 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.

A importância do direito à saúde é claramente ressaltada por Cedenho (2012, p. 55-56):

O direito à saúde configura-se como um direito público subjetivo, que pode ser exigido do Estado – ao qual é imposto o dever de prestá-lo –, independentemente, inclusive do respeito à reserva do financiamento possível. Isto porque o direito à saúde é informado primariamente pelo direito à vida – constitucionalmente protegido pelo artigo 5º, o qual determina que nos casos de doença cada um deve receber tratamento condigno de acordo com o estado atual da ciência médica, independentemente de sua situação econômica.

Portanto, tem-se que a saúde objetiva propiciar políticas sociais e econômicas que reduzam o risco de doenças e outros agravos, proporcionando ações e serviços que devem ser disponibilizados à população através do Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter descentralizado, com atendimento integral e participação da comunidade, nos moldes do artigo 198 da Constituição Cidadã.

De outro modo, as diretrizes da previdência social estão delineadas nos artigos 201 e 202 do supramencionado diploma legal, sendo imprescindível que os segurados vinculados a qualquer um dos regimes de previdência vertam contribuições a fim de garantir proteção contra adversidades da vida, tais como doença, invalidez, velhice, morte, dentre outras.

Outrossim, é importante destacar que a previdência social assiste ao segurado e seus dependentes, abrangendo como prestações os benefícios, consistentes em prestações pecuniárias (aposentadorias, auxílios, pensões, *etc*) e os seguros que são prestações assistenciais de cunho médico, hospitalar, social *etc*.

Com o intuito de regulamentar o instituto da seguridade social, foi criada a Lei n. 8.213/91, que dispõe acerca dos planos de benefícios da previdência social. Merece destaque o artigo 1º, cuja redação assim determina:

Art. 1º. A Previdência Social, mediante contribuição, tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente.

Ainda em relação à legislação mencionada, tem-se no artigo 9º que a previdência social compreende o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o

Regime Facultativo Complementar de Previdência Social, tendo o último previsão na Lei Complementar n. 109/2001.

Destaque-se a obrigatoriedade de filiação ao RGPS para os trabalhadores em geral, ressalvados os titulares de cargos públicos efetivos e os militares, cuja filiação opera em regime próprio. Ademais, o Regime Geral de Previdência Social é administrado pelo Ministério da Previdência Social (MPS) e tem como gestor do plano de benefícios e serviços o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em sentido amplo e objetivo, Amado (2012, p. 96-97) cristaliza o conceito de previdência social:

A previdência social pode ser definida como um seguro com regime jurídico especial, pois regida por normas de Direito Público, sendo necessariamente contributiva, que disponibiliza benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes, que variarão a depender do plano de cobertura.

Desse modo, conclui-se que a previdência social, no que diz respeito ao RGPS e demais regimes básicos previdenciários, possui natureza institucional ou estatutária, uma vez que, por intermédio do Estado, é originada a obrigatoriedade de vinculação ao sistema, ainda que não seja a vontade dos beneficiários (IBRAHIM, p. 31).

Como características destes regimes, merecem destaque a autossustentabilidade, tendo em vista que o sistema protetivo é financiado a partir das contribuições dos próprios beneficiários; a compulsoriedade, cuja filiação, após preenchimento dos requisitos inerentes ao regime, é automática; e a contributividade, que consiste na contrapartida dos segurados para a continuidade do sistema, sendo o elemento diferenciador entre a previdência e a assistência social e a saúde.

No que se refere à assistência social, é possível encontrar previsão nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal. Ademais, existe uma legislação própria que dispõe sobre sua regulamentação, ou seja, a Lei n. 8.742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Constitucionalmente, tem-se que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Daí é possível reforçar que a diferença entre as ações de previdência e as ações de assistência e saúde consiste na participação do custeio.

Enquanto os benefícios previdenciários dependem de contribuição, os da assistência social e a proteção desempenhada pelos serviços de saúde dela independem. Quanto à conceituação legal, é perceptível que os artigos 3º e 4º do Decreto n. 3.048/99 e da Lei n. 8.212/90, respectivamente, apresentam definição idêntica acerca do instituto:

A assistência social é a política social que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à seguridade social.

Complementando a definição legal, o artigo 1º da Lei n. 8.742/93 explicita:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Desse modo, ambas as conceituações evidenciam a desnecessidade de contribuição para que o benefício assistencial pleiteado seja concedido, merecendo destaque a importante atuação do Estado enquanto responsável pela prestação de serviços que garantam aos necessitados e, portanto, impossibilitados de contribuírem com a previdência social diante dos mais variados infortúnios, no fornecimento de recursos mínimos necessários à sobrevivência com dignidade do indivíduo.

Malgrado exista omissão constitucional em relação à definição de assistência social, a doutrina desempenha função precípua nesse aspecto. Para Mendes e Branco (2012, p. 728), “a assistência social destina-se a garantir o sustento, provisório ou permanente, dos que não tem condições para tanto. Sua obtenção caracteriza-se pelo estado de necessidade de seu destinatário e pela gratuidade do benefício”.

A maior abrangência de pessoas, inerente à assistência social, também é ressaltada na lição de Cedenho (2012, p. 15), quando afirma que a subdivisão da seguridade social em destaque se trata de:

(...) forma de proteção social destinada àqueles indivíduos mais necessitados, desprovidos momentânea ou permanentemente da capacidade de alcançarem por si próprios os elementos necessários a uma vida digna e que por essa razão acabam sendo postos à margem da sociedade.

Importante frisar que as medidas públicas de assistência social têm no Estado o ente responsável pela função de suprir as necessidades básicas dos seres humanos.

Entretanto, essas medidas também podem ser desenvolvidas por meio de entidades beneficentes, quais sejam aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atividades de atendimento e assessoramento aos beneficiários, assim como atuam na defesa e garantia de seus direitos, e por particulares, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia.

Como inexistem contribuições por parte dos sujeitos protegidos, as ações do governo nessa área são realizadas com recursos da seguridade social, além de outras fontes.

Ainda sobre o tema, depreende-se da leitura do artigo 203 da Carta Magna alguns objetivos da assistência social, a saber:

Art. 203. (...)

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

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

Assim, Martins (2008, p. 483) acertadamente interpreta que se trata de objetivos pelo fato de não informarem, inspirarem ou orientarem o legislador, mas apenas ensejarem situações que a assistência social pretende cobrir.

Importante registrar que os princípios e as diretrizes da assistência social previstos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a importância desempenhada pelo inciso V do artigo acima transcrito serão aprofundados no capítulo seguinte.

## 2.4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICOS DA SEGURIDADE SOCIAL

A seguridade social abriga alguns princípios que lhe dão sustentação, evidenciando a importância dos mesmos para o Direito e quaisquer de seus ramos, tendo em vista que consistem na base que irá informar e inspirar as normas jurídicas.

Muito se discute acerca da distinção existente entre norma e princípio. No entanto, consoante ensinamento de Barroso (2004, p. 151-152), depreende-se que tal diferenciação não mais perdura:

A dogmática moderna avaliza o entendimento de que as normas jurídicas, em geral, e as normas constitucionais, em particular, podem ser enquadradas em duas categorias diversas: as normas-princípio e as normas-disposição. As normas-disposição, também referidas como regras, têm eficácia restrita a situações específicas às quais se dirigem. Já as normas-princípio, ou simplesmente princípios, têm, normalmente, maior teor de abstração e uma finalidade mais destacada dentro do sistema. Não há, é certo, entre umas e outras, hierarquia em sentido normativo, por isso que, pelo princípio da unidade da Constituição, todas as normas constitucionais encontram-se no mesmo plano.

Ainda, no que concerne aos princípios, Amado (2012, p. 35-36) explana que “passaram à categoria de normas jurídicas ao lado das regras, sendo dotados de coercibilidade e servindo de alicerce para o ordenamento jurídico, pois axiologicamente inspiram a elaboração das normas-regras”. Logo, evidencia-se a importância da utilização dos princípios constitucionais como ponto de partida no momento de interpretação, vez que refletem os interesses da Constituição.

Os princípios constitucionais da seguridade social encontram previsão no artigo 194, parágrafo único, da Constituição Federal, sendo elencados como: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Embora tenham a denominação de objetivos, Martins (2008, p. 53) entende que “não são objetivos, nem metas a atingir, mas princípios, pois informam, dão sustentação ao sistema de Seguridade Social”.

Ressalte-se que também existem princípios gerais que merecem destaque no âmbito da seguridade social, tais como os da igualdade, legalidade e do direito adquirido. Ademais, o próprio Texto Constitucional coaduna, no artigo 3º, inciso I, um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil que é firmado na solidariedade, cuja aplicação está intimamente relacionada com a seguridade social, na medida em que é concedido um benefício previdenciário ao segurado com idade avançada, disponibilizado um medicamento a um indivíduo doente ou ofertado um benefício assistencial de prestação continuada a um deficiente, ou seja, a seguridade social é essencialmente solidária, visando à proteção de pessoas necessitadas, contribuintes ou não.

#### 2.4.1 Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento

Este princípio está previsto no artigo 194, parágrafo único, inciso I, da CF e dispõe que a proteção social deve abarcar a todos, na medida dos recursos disponíveis e observadas as características de cada uma das subdivisões da seguridade social.

Entende-se como universalidade da cobertura a abrangência de todos os riscos sociais possíveis, enquanto a universalidade do atendimento busca proteger todos os indivíduos que pertençam ao sistema protetivo, salientando que esta é a regra aplicada à saúde e à assistência social. Como a previdência possui caráter contributivo, estaria, inicialmente, restrita aos empregados. Contudo, para se adequar ao princípio em comento, foi criada a figura do segurado facultativo, que, mesmo não exercendo atividade remunerada abrangida pelo sistema, pode optar por filiar-se ao regime de previdência social se assim desejar (KERTZMAN, 2014, p. 53).

Assim, a universalidade divide-se em subjetiva, quando se refere ao sujeito da relação jurídica previdenciária - dependentes e segurados (universalidade do atendimento), e em objetiva, quando se refere ao objeto da relação jurídica previdenciária - benefícios e serviços (universalidade da cobertura).



#### 2.4.2 Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

O princípio em deslinde, delineado no artigo 194, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal, assegura prestações idênticas aos trabalhadores urbanos e rurais. A uniformidade indica um mesmo plano de proteção social para as categorias. A equivalência, por sua vez, significa que o valor pago a urbanos e rurais deverá ser proporcionalmente igual, uma vez que a Constituição prevê variação conforme a forma de custeio (artigo 195, §8º).

Ibrahim (2010, p. 72) ensina que “algumas distinções no custeio e nos benefícios entre urbanos e rurais são possíveis, desde que sejam justificáveis perante a isonomia material, e igualmente razoáveis, sem nenhuma espécie de privilégio para qualquer dos lados”.

Assim, vislumbra-se uma reafirmação do princípio da isonomia, previsto no artigo 5º, *caput*, da nova Carta, destacando que qualquer diferenciação entre benefícios e qualidade dos serviços deve apresentar previsão constitucional, sob pena de declaração de inconstitucionalidade por afronta ao princípio em comento.

#### 2.4.3 Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços

Outro princípio importante é o da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, com previsão no artigo 194, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal. Atua como limitador da universalidade da seguridade social, vez que não há possibilidade econômico-financeira do Estado cobrir todas as necessidades sociais.

Santos (2004, p. 180-181) aponta a distinção entre seletividade e distributividade:

A seletividade diz quais são as contingências-necessidades objetos da relação jurídica de seguridade social. A distributividade fixa o grau de proteção a que terão direito os beneficiários das prestações previamente selecionadas. (...) A seletividade destina-se à garantia dos mínimos vitais necessários à obtenção de bem-estar. A distributividade visa à redução das desigualdades sociais e regionais, com o que implementa a justiça social.

Desta maneira, entende-se que a aplicação do princípio em tela ocorre no momento da elaboração da lei, desdobrando-se na seleção das contingências e distribuição da proteção social e objetivando maior efetividade na redução das desigualdades. Neste aspecto, o princípio da distributividade ganha força na assistência social, pois distribui as riquezas captadas apenas em favor dos miseráveis, haja vista a gratuidade da saúde e proteção previdenciária somente aos seus segurados e dependentes.

#### 2.4.4 Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios

No dizer de Cedenho (2012, p. 103), a irredutibilidade do valor dos benefícios, constante no artigo 194, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal, “impede a modificação unilateral do direito, garantindo a estabilidade real dos valores das prestações de seguridade social e, em última instância, garante a manutenção da ordem social”.

Em verdade, este princípio visa a assegurar o reajustamento dos benefícios, preservando, em caráter permanente, o seu valor, frente aos efeitos da inflação. Apresenta como alvo principal a previdência social, tendo em vista seu caráter contributivo.

#### 2.4.5 Princípio da equidade na forma de participação no custeio

O princípio em questão encontra-se delineado no artigo 194, parágrafo único, inciso V, da Constituição Federal e leva em consideração a atividade exercida pelo sujeito e sua capacidade contributiva.

Sendo assim, devem ser cobradas maiores contribuições àqueles que tenham maior capacidade de pagamento, com o intuito de que os que não possuem as

mesmas condições sejam beneficiados de acordo com a necessidade que apresentarem.

#### 2.4.6. Princípio da diversidade da base de financiamento

Este princípio da seguridade social, previsto no artigo 194, parágrafo único, inciso VI, da CF, implica numa manifestação do princípio da solidariedade, impondo a toda a sociedade o financiamento da seguridade social.

Cabe ao legislador a busca pelo máximo de base de cálculos e contribuintes diversificados, com o intuito de evitar uma diminuição brusca na arrecadação da seguridade social.

O artigo 195, incisos I a IV, da Carta Magna, apresenta algumas fontes de custeio, como do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, da receita dos concursos de prognósticos, dentre outras. No entanto, nada impede que outras fontes sejam criadas para a seguridade social, apenas existindo a condição de que seja feita por meio de lei complementar, conforme aduz o §4º do referido artigo.

#### 2.4.7 Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração

O caráter democrático firmado pelo princípio em comento, cuja redação encontra-se disposta no artigo 194, inciso VII, da CF, advém da participação da comunidade na administração da seguridade social.

Quanto à descentralização, Cedenho (2012, p. 105) aduz, mais uma vez, “exprime a possibilidade do deslocamento da atividade pública para entidades externas, com personalidade jurídica própria pública ou privada, passando assim a existir uma pluralidade de titulares na execução do serviço”.

Na seara previdenciária, a descentralização se cristaliza com a existência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Registre-se, ainda, a previsão de gestão quadripartite, envolvendo a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

### **3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NÃO CONTRIBUTIVA**

O direito à assistência social, assegurado como política pública a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, desempenha importante papel no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser verificado através dos fundamentos e objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil.

Com efeito, destacam-se como fundamentos relacionados diretamente à assistência social a cidadania e o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos II e III, CF). Quanto aos objetivos, tem-se no artigo 3º do mesmo diploma a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O presente capítulo objetiva analisar a problemática dos estrangeiros residentes no Brasil que não fazem jus ao benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS), percorrendo a evolução histórica da assistência social, seus princípios e diretrizes, financiamento e prestações.

#### **3.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

A atenção voltada à assistência aos mais necessitados e desamparados remonta há muitos séculos. Embora a preocupação em manifestá-la expressamente, e com caráter de norma constitucional, tenha emanado do atual Texto Constitucional, percebe-se que nas mais diferentes épocas e nas mais diversificadas formas o Estado e a sociedade buscaram um meio de se organizar com o intuito de auxiliar os mais frágeis.

Internacionalmente, tem-se que a Constituição Alemã de 1919 (Constituição de Weimar) foi pioneira na inclusão dos direitos sociais em seu texto, servindo como modelo que passou a ser seguido na Europa e, posteriormente, em todo o mundo. No Brasil, os primeiros registros de práticas assistenciais dizem respeito às

Irmandades de Misericórdia, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia de Santos, inaugurada aproximadamente em 1543 e as Santas Casas de Misericórdia de São Paulo e do Rio de Janeiro, que foram fundadas nos anos seguintes<sup>1</sup>.

Conforme a obra de Cedenho (2012, p. 23), percebe-se que:

As Santas Casas e os orfanatos possuíam como provedores os próprios governadores, inaugurando, desta maneira, uma forma de transferência das responsabilidades do Poder Público para as ações de benemerência. Esses estabelecimentos atendiam ao mesmo tempo as funções de albergue e hospital, oferecendo abrigo, alimentação e serviços médicos aos escravos e homens livres.

Em verdade, resta cediço que os hospitais das Santas Casas de Misericórdia foram referência no acolhimento dos pobres. Entretanto, conclui-se que estas organizações mantinham o entendimento de que a assistência social estava resumida tão somente a um ato de caridade e estima para com o próximo, dada a ausência de normatividade e de atuação do governo.

No final do século XIX, o estado de São Paulo vivenciou um intenso crescimento na produção de café, sendo bastante corriqueira a necessidade de mão-de-obra estrangeira para a prestação de serviços na lavoura. Desse modo, surgiu a Hospedaria do Imigrante (1885), mantida por fazendeiros paulistas com o intuito de acolher os estrangeiros recém-chegados.

Ressalte-se que outros institutos de natureza assistencialista ganharam destaque no decorrer dos anos, dentre os quais a Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro de propriedade do Estado e a Benemérita Associação Portuguesa de Beneficência. Contudo, o reconhecimento da assistência social pelo Estado aconteceu lentamente.

Assim, somente a partir da Revolução de 1930 foi perceptível o aumento da atuação estatal na área social como resposta ao fortalecimento das lutas sociais e trabalhistas, com especial destaque para a Constituição de 1934, que, inspirada na Constituição de Weimar, introduziu no constitucionalismo brasileiro os direitos sociais, o que se tornou constante nas Cartas seguintes.

---

<sup>1</sup> A Santa Casa de Misericórdia de São Paulo consiste no mais importante complexo hospitalar da cidade. Trata-se de instituição privada que foi fundada há mais de quatro séculos, tendo sido criada por volta de 1560. Por sua vez, a Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro é, possivelmente, o primeiro nosocômio da região, com registro de surgimento em 1582.

Embora a Constituição de 1934 tenha trazido diversas disposições voltadas para a proteção social, tem-se que a primeira regulamentação da assistência social no Brasil restou consolidada apenas em 1938, com a criação, em pleno Estado Novo, do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que era vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, composto por pessoas ligadas à filantropia e viabilizado através da participação conjunta do governo e da sociedade. Posteriormente, no ano de 1942, surgiu a Liga Brasileira de Assistência (LBA), reconhecida como a primeira grande instituição nacional de assistência social e coordenada pela primeira dama Darcy Vargas.

Ainda de acordo com o ensinamento de Cedenho (2012, p. 31), vislumbra-se a seguinte lição:

A LBA tinha o objetivo de prestar assistência social diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, mediante a mobilização do trabalho civil feminino de elite, em apoio às forças nacionais do Brasil na Guerra Mundial.

Por sua vez, o artigo 9º da Lei n. 6.439/77, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), assim dispõe:

Art 9º. A LBA compete prestar assistência social à população carente, mediante programas de desenvolvimento social e de atendimento às pessoas, independentemente da vinculação destas a outra entidade do SINPAS.

Desse modo, percebe-se que a LBA representou, por muitos anos, a busca da legitimação do Estado junto aos mais vulneráveis. Posteriormente, no ano de 1967, foram unificadas todas as caixas e institutos de aposentadoria existentes através da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

Como forma de reestruturar a proteção social vigente, surgiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), regulado pela Lei n. 6.439/77, na intenção de integrar as atividades de assistência e previdência social, assim como assistência médica e administração financeira e patrimonial de várias entidades (CEDENHO, 2012, p. 35).

Importante salientar que, nos moldes do artigo 4º do referido diploma legal, o SINPAS era composto por algumas entidades, a saber: o Instituto Nacional de

Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) e a Central de Medicamentos (CEME).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consistiu em um verdadeiro divisor de águas no que concerne aos direitos sociais, foi instituída a seguridade social, compreendida pelo seguinte tripé: saúde, assistência e previdência social.

Inúmeras leis e decretos foram elaborados com o intuito de regulamentar a seguridade social no período de transição e de adaptação à nova Carta Magna. Como exemplo, foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), resultante da fusão do IAPAS com o INPS<sup>2</sup>.

Ademais, editou-se a Lei n. 8.080/90, que trata da saúde; a Lei n. 8.212/91, que versa sobre o custeio da seguridade social; e a Lei n. 8.213/91, a qual regulamenta os benefícios previdenciários. Entretanto, a assistência social foi a última vertente a ser normatizada, sendo sancionada, em 1993, a Lei n. 8.742, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Através desta lei, a política social brasileira enfrentou significativas mudanças, a começar pela implementação do Ministério da Previdência e Assistência Social, em 1995, e pela extinção do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que fora substituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

### 3.2 PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Assim como na seguridade social, existem princípios e diretrizes que norteiam a assistência social como política de Estado no Brasil. Em linhas gerais, tem-se que os princípios são preceitos com finalidade mais abrangente em um ordenamento jurídico. Em contrapartida, as diretrizes são projetadas com a intenção de traçar e levar a termo um plano ou ação.

---

<sup>2</sup> As outras entidades que compunham o SINPAS foram extintas com o passar do tempo, exceto a DATAPREV, que continua atuando na prestação de serviços.

O artigo 204 da Constituição Cidadã delinea diretrizes que dizem respeito à descentralização político-administrativa e à participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas assistenciais. Por sua vez, a Lei n. 8.742/93 (LOAS), em seu artigo 5º, agrega como diretriz a primazia da responsabilidade do Estado e o comando único das ações em cada esfera de governo.

Quanto aos princípios da assistência social, o artigo 4º da LOAS assim expõe:

Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Dessa maneira, entende-se que, no inciso I, o legislador demonstrou predileção ao atendimento às necessidades sociais em detrimento de outros investimentos econômicos que seriam mais benéficos ao Estado financeiramente, todavia, acarretariam prejuízos sociais.

Os incisos III e V retratam, em síntese, o respeito à dignidade do cidadão e o direito à divulgação ampla dos benefícios, implicando numa adequada atenção aos usuários dos serviços de assistência por parte do Estado como forma de almejar o exercício pleno da cidadania para aqueles que se encontram à margem da sociedade.

Outrossim, a universalização dos direitos sociais, prevista no inciso II, assim como a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, elencada no inciso IV, refletem o caráter subsidiário dos princípios informadores da seguridade social na assistência social, qual sejam: universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, que já foram explanados no capítulo anterior.



### 3.3 O CUSTEIO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nos moldes do artigo 204 da Constituição Federal, depreende-se que a fonte de custeio da assistência advém dos recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195 do mesmo diploma legal, sem prejuízo de outras fontes.

Por apresentar-se como um direito social que é caracterizado por obrigações de prestações positivas, faz-se necessário o desenvolvimento de uma técnica financeira que tenha a finalidade de arrecadar receitas para garantir a cobertura das despesas oriundas das ações, serviços e prestações da política pública da assistência social.

Nesse sentido, Cedenho (2012, p. 108) pondera sobre o financiamento da assistência social da seguinte maneira:

Para assegurar os recursos para a política pública da assistência social é preciso determinar quais são os programas prioritários que organizarão as ações a serem desenvolvidas no âmbito do sistema de direitos da assistência social, num esforço de tradução do campo político programático em medidas concretas de políticas públicas especificamente voltadas para o combate dos processos de exclusão socioeconômica e de provimento dos mínimos sociais garantidores das necessidades básicas da população.

É mister compreender, no entanto, que a lógica institucional para o financiamento da assistência social obedece a um procedimento comum aos demais orçamentos setoriais, de acordo com todas as políticas governamentais previstas, inclusive, constitucionalmente, a saber: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, cujo funcionamento pressupõe a correta articulação entre eles, de forma a dotarem a Administração Pública dos mecanismos básicos de organização e transparência no manejo dos negócios públicos.

Logo, é possível concluir que este financiamento apresenta fontes diversificadas, utilizando-se dos recursos orçamentários de toda a sociedade e provenientes da União, Estados e Municípios, além das diversas contribuições sociais.

Ademais, toda a organização e gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se dá através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistema público coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e que é responsável pelas ações da assistência social no Brasil desde o ano de 2005.

### 3.4 PRESTAÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

As prestações da assistência social podem acontecer de duas maneiras: seja através dos serviços ou dos benefícios assistenciais, de maneira que sejam atendidas as necessidades básicas dos indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Em relação aos serviços, o artigo 23 da Lei n. 8.742/93 define expressamente que:

Art. 23. Entendem-se por serviços socioassistenciais as atividades continuadas que visem à melhoria de vida da população e cujas ações, voltadas para as necessidades básicas, observem os objetivos, princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei.

Assim, esse tipo de prestação resta evidenciado por meio da promoção e execução de atividades assistenciais pelo Estado, que, no ensinamento de Miranda (2007, p. 275):

(...) deverá patrocinar programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não-governamentais, obedecidos os critérios de aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil; de criação de programas de prevenção e atendimento especializado para os portadores de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos.

Como serviços socioassistenciais mais corriqueiros, destacam-se aqueles que são voltados para a família, jovens e idosos, notadamente programas de amparo às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, bem como às pessoas que vivem em situação de rua, sendo dever estatal promover a reabilitação e inclusão social destes últimos.

Por outra banda, os benefícios são prestações de natureza pecuniária que se classificam em benefício de prestação continuada ou benefícios eventuais, conforme detalhamento a seguir.

### 3.4.1 O benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) e a Lei n. 8.742/93

O benefício de prestação continuada consiste na prestação pecuniária que possui gestão desempenhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por intermédio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), e operacionalização realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cujo objetivo é garantir condições mínimas de uma vida digna aos desamparados.

Previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, é um benefício individual, não vitalício e intransferível que garante um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem a impossibilidade de sustento próprio, ou de tê-lo provido por sua família, e independe de contribuição, ou seja, basta tão somente a comprovação do *status* de necessitado.

A Lei n. 8.742/93, recentemente alterada pelas Leis n. 12.435/11 e n. 12.470/11, que dispõem acerca da organização da assistência social, regulamentou o comando constitucional, *in verbis*:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória. (...)

Da simples leitura deste dispositivo, verifica-se que para a obtenção do benefício em deslinde é necessário que o interessado seja pessoa idosa, com 65 anos de idade ou mais, ou com deficiência e encontre-se impossibilitado de prover

os meios suficientes à sua manutenção ou tê-la provida por sua família, que deve comprovar, para efeitos de hipossuficiência, possuir cálculo da renda mensal *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

Ainda, o indivíduo não pode estar vinculado a algum regime de previdência social, haja vista a proibição de cumulatividade do benefício de prestação continuada com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, exceto o de assistência médica e no caso recebimento de pensão especial de natureza indenizatória.

Em relação à idade estipulada para considerar a pessoa como idosa, tem-se, no dizer de Kertzman (2014, p. 435), que levar em consideração algumas mudanças ocorridas ao longo do tempo:

No período de 01/01/96 a 31/12/97, a idade mínima para o idoso era de 70 anos;  
A partir de 01/01/98 e até 31/12/03, a idade mínima para o idoso passou a ser de 67 anos;  
Com a aprovação do Estatuto do Idoso, Lei n. 10.741/03, a partir de 01/01/04, a idade mínima para o idoso passou a ser de 65 anos;  
A Lei n. 12.435/11 atualizou o art. 20, da Lei 8.742/93, trazendo a idade mínima de 65 anos para o idoso fazer jus a benefícios assistenciais.

Ademais, alterações referentes à pessoa com deficiência também merecem destaque, pois, até a edição da Lei n. 12.435/11, que foi posteriormente alterada pela Lei n. 12.470/11, era considerada pessoa portadora de deficiência aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, cumulativamente.

Entretanto, para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (art. 20, §2º, LOAS), atentando-se ao fato que impedimento de longo prazo é todo aquele que produz efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

De acordo com a LOAS, a família apresenta como composição o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, com a exigência que vivam sob o mesmo teto.

Como forma de abranger um maior número de idosos na condição de beneficiários, o artigo 34, par. único, da Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso), previu que o benefício outrora concedido a qualquer membro da família não pode ser computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Lei Orgânica da Assistência Social.

Malgrado os legisladores tenham sido motivados a elaborar um dispositivo que melhor favorecesse aos idosos hipossuficientes, protegendo-os e destinando essa verba exclusivamente à sua subsistência, a redação dada gerou muita polêmica, vez que apenas os idosos foram excluídos da média da renda per capita.

Desse modo, caso exista em uma família uma pessoa deficiente que goze do benefício assistencial LOAS, este rendimento comporá a renda familiar, impedindo nova concessão assistencial a um idoso da mesma família que venha a se enquadrar nos requisitos exigidos para a concessão.

Da mesma maneira, é perceptível a grande desvantagem na qual se encontram os idosos contribuintes com a previdência social se comparados com os idosos hipossuficientes, pois os benefícios concedidos em função de contribuições dos segurados, durante vários anos, entram na média de cálculo da renda familiar, enquanto o benefício assistencial concedido ao idoso que nunca contribuiu não compõe a soma.

Em relação ao tema, Ibrahim (2010, p. 20) aduz:

Tal diferenciação de tratamento não se justifica. Ainda que a extensão de direitos sociais deva ser feita com muita cautela, até mesmo em razão do Princípio da Reserva do Possível – haja vista a escassez de recursos financeiros – tamanha discriminação é insustentável. (...) Se foi intenção do Legislador privilegiar o idoso, que se faça isso com igualdade de tratamento. Do contrário, o idoso que contribuiu durante a vida e obteve sua aposentadoria poderá situar-se em estado pior frente àquele que nada verteu ao sistema.

Quanto ao parâmetro para aferição da miserabilidade estabelecido no artigo 20, §3º, da Lei n. 8.742/93, que exigia renda *per capita* familiar de no máximo ¼ do salário mínimo, há que se levar em consideração a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação n. 4374 e dos Recursos Extraordinários n. 567985 e n. 580963, em abril de 2013, na qual se declarou a sua inconstitucionalidade. Firmou o Pretório Excelso que o critério legal para constatação

da hipossuficiência não mais se adequa à realidade da sociedade e da economia brasileira, estando, então, eivado de inconstitucionalidade.

Com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, enquanto não sobrevier nova regulamentação legislativa quanto ao tema, tem-se que a miserabilidade deve ser verificada com base na conjuntura socioeconômica existente, não estando o juiz adstrito a qualquer padrão de renda da família. Pelo contrário, deve o magistrado atuar com razoabilidade e proporcionalidade, no intento de garantir a eficácia do disposto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal.

De mais a mais, o benefício de prestação continuada da assistência social deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para a avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem, conforme artigo 21 da Lei n. 8.742/93, com o intuito de evitar fraudes ao sistema protetivo.

Corroborando com o fato de este recurso ser essencial para todo o sustento familiar em muitas situações, dados de março de 2012, obtidos no canal de relacionamento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na internet, informam que existem cerca de 3,6 milhões de beneficiários do BPC em todo o Brasil, sendo 1,9 milhões de pessoas com deficiência e 1,7 idosos.

Vale salientar que, conforme lição de Martins (2008, p. 494) também se incluem nessa estatística “os beneficiários idosos e as pessoas portadoras de deficiência estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não amparados pelo sistema previdenciário do país de origem”, além dos indígenas.

É indevido abono anual a quem recebe o mencionado benefício assistencial, tendo em vista que o artigo 201, §6º, da Constituição Federal menciona que o abono é devido a aposentados e pensionistas. Ainda, trata-se de uma prestação que não está sujeita a quaisquer descontos de contribuição. Embora seja intransferível, portanto, não enseje direito à pensão, é devido o pagamento de resíduos a herdeiros ou sucessores.

No que diz respeito à cessação e ao cancelamento do benefício, o supramencionado artigo 21, em seus §§1º e 2º, evidencia:

Art. 21. (...)

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

O pagamento do benefício também cessa na hipótese de morte presumida ou ausência do beneficiário, ambas declaradas em juízo, assim como pela falta de comparecimento do portador de deficiência ao exame médico-pericial, na ocasião de revisão de benefício e pela falta de apresentação pelo idoso ou deficiente da declaração de composição do grupo e renda familiar, também na ocasião de revisão.

#### 3.4.2 Os benefícios eventuais

Os benefícios eventuais caracterizam-se pelo pagamento único, em caráter suplementar e provisório, prestado aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública, merecendo destaque as modalidades de auxílio-natalidade e auxílio-funeral, que outrora se enquadravam como benefícios previdenciários.

Possuem previsão legal no artigo 22 da Lei n. 8.742/93, apresentando como critérios de renda para a definição de família carente os mesmos adotados para o benefício de prestação continuada, inclusive com a flexibilização da quantificação de renda *per capita*, sendo permitida uma análise peculiar do beneficiário em cada caso para fins de concessão.

Como acertadamente reflete Simões (2009, p. 335):

Destina-se aos cidadãos e família com impossibilidade de arcar, por conta própria, com o enfrentamento de contingências sociais, cuja ocorrência provoque riscos e fragiliza a manutenção do indivíduo, a unidade familiar e a sobrevivência de seus membros.

Outrossim, dispõe a LOAS que a concessão e o valor dos auxílios serão definidos pelos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, de acordo com critérios e prazos definidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social (art. 22, §1º).

Todavia, diante da inexistência dos mencionados conselhos em muitos dos entes federativos, os interessados enfrentam prejuízos visíveis, tendo em vista que benefícios como o auxílio-natalidade e auxílio-funeral deixam de ser oferecidos a quem deles necessita.

### 3.5 PROTEÇÃO ASSISTENCIAL AO ESTRANGEIRO

A concessão do benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS) está intrinsecamente relacionada com os direitos e garantias fundamentais, que são estendidos aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, encontrando disposição no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal. No mesmo sentido, o artigo 6º do referido diploma legal, ao tratar dos direitos sociais, prevê a assistência aos desamparados e não faz distinção entre brasileiros e estrangeiros.

Observa-se que a regulamentação dada pelo legislador ordinário, através da Lei n. 8.742/93, em momento algum fez restrição ao estrangeiro quanto ao direito ao benefício, cabendo ao Decreto n. 6.214/07 limitá-lo.

É cediço que o estrangeiro devidamente naturalizado, desde que preenchidos todos os requisitos legais, faz jus não só ao benefício assistencial, como também a todos os benefícios previdenciários.

Em contrapartida, existe controvérsia quanto à possibilidade do estrangeiro não-naturalizado auferir o benefício assistencial em igualdade com os brasileiros natos e naturalizados. O ponto controvertido encontra respaldo no fato do estrangeiro residente no País não possuir *status* de cidadão brasileiro, sendo este considerado por alguns como um pré-requisito para a concessão do benefício.

A Constituição Federal, no artigo 203, dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, sem fazer distinção entre nacionais e estrangeiros e reconhecendo, para tanto, a estes os mesmos direitos sociais assegurados aos brasileiros, sob pena de violação da justiça social enquanto objetivo da ordem social.

Outrossim, a igualdade é garantia fundamental prevista no artigo 5º da Carta Magna, que expressamente estende aos estrangeiros residentes no País a proteção dos direitos individuais, entre eles o benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS).

No tocante à proteção do estrangeiro ao recebimento do benefício assistencial, estabeleceu o art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social:

Art. 1º. A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.



Por conseguinte, partindo-se do pressuposto de que a assistência social é direito unicamente do cidadão, o Decreto n. 6.214/07, que regulamenta administrativamente a legislação concernente ao benefício, deixou implícita a impossibilidade do estrangeiro que não fosse naturalizado obter a prestação.

Nesse sentido, dispôs o artigo 7º do mencionado Decreto:

Art. 7º. É devido o Benefício de Prestação Continuada ao brasileiro, naturalizado ou nato, que comprove domicílio e residência no Brasil e atenda a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento.

Como se vê, ainda que resida no Brasil, o estrangeiro não estará amparado pelo BPC/LOAS se não preencher os requisitos constitucionais para obtenção da nacionalidade brasileira, previstos no artigo 12, inciso II, alíneas a e b, da Constituição Federal.

No entanto, em se tratando de direitos e garantias fundamentais, sendo estes individuais e coletivos ou sociais, não há que se falar em diferenciação entre brasileiros e estrangeiros residentes no país.

A Carta Maior é taxativa quanto à não discriminação de qualquer pessoa (art. 3º, inciso IV, CF), cabendo somente ao texto constitucional a competência necessária para definir as limitações pertinentes.

Sobre o tema, Silva (2010, p. 338) aduz:

O princípio é o de que a lei não distingue entre nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e ao gozo dos direitos civis. Há, porém, limitações aos estrangeiros estabelecidas na Constituição, de sorte que podemos asseverar que eles só não gozam dos mesmos direitos assegurados aos brasileiros quando a própria Constituição autorize a distinção.

Dentre algumas limitações constitucionais ao estrangeiro, podem ser destacados: o artigo 14, §§ 2º e 3º, que tratam do alistamento e da elegibilidade eleitorais; o artigo 172, que trata dos investimentos de capital estrangeiro; o artigo 222, que versa sobre a propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens e o artigo 227, § 5º, que trata da adoção da criança ou adolescente pelo estrangeiro.

Assim, a Constituição remete ao legislador ordinário a regulamentação do artigo 203, inciso V, outrora mencionado. Todavia, não lhe atribui competência para

desrespeitar os limites constitucionais, inclusive no que diz respeito à distinção entre brasileiros e estrangeiros, não podendo, dessa maneira, o legislador infraconstitucional retirar a proteção aos estrangeiros quanto aos direitos e garantias fundamentais, uma vez que a norma constitucional assim não faz.

#### **4 DA POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS) AOS ESTRANGEIROS RESIDENTES NO BRASIL**

Ressalvadas algumas limitações, é sabido que os estrangeiros encontram-se no mesmo patamar constitucional destinado aos brasileiros, bastando observar a possibilidade de gozo, sem distinção com os nacionais, dos direitos sociais consagrados nos artigos 6º a 11 da Constituição Federal.

Contudo, existem divergências em relação a alguns aspectos, dentre eles: à possibilidade de concessão do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) aos estrangeiros residentes no Brasil, com base no pressuposto de que deve ser adquirida a nacionalidade brasileira para que se possa fazer jus ao referido benefício.

Logo, aqueles que não defendem a concessão da prestação assistencial adotam como fundamento o aspecto da cidadania como principal motivo para a negativa de direito do estrangeiro residente no País, restando prejudicada a utilização do princípio da isonomia aos casos pertinentes se não houver a presença do *status* de cidadão.

Inicialmente, vale destacar a definição de Sarlet (2010, p. 212) sobre estrangeiro residente:

(...) como estrangeiros residentes são compreendidos todos os que, não sendo brasileiros natos ou naturalizados, se encontram, pelo menos temporariamente, no País, aguardando, portanto, algum vínculo de certa duração. Este é o caso, por exemplo, do estrangeiro que trabalha no Brasil, reside com familiares, ou mesmo aquele beneficiado com visto de duração superior ao do turista ou de outra pessoa que apenas ingresse no país de forma eventual, por exemplo, pra visitar amigos ou parentes, atividades profissionais de curta duração, entre outras.

Ademais, tal previsão está consagrada no artigo 5º da Carta Magna, quando aduz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Do mesmo modo, a Lei n. 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro) confere, no artigo 95, que “o estrangeiro residente goza de todos os direitos reconhecidos aos

brasileiros, nos termos da Constituição e das leis”, corroborando com a natureza universal que é objetivada pela seguridade social (art. 194, inciso I, CF) e com respeito à própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, mais conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que foi ratificada pelo Brasil através do Decreto n. 678/92 e assim aduz, em dois importantes artigos:

Art. 1º - Obrigação de respeitar os direitos

1. Os Estados-parte nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma, por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Art. 24 - Igualdade perante a lei

Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação alguma, à igual proteção da lei.

Tomando-se como fundamento o comando que impede a criação, majoração e expansão de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio, conforme disposto no artigo 195, §5º, da CF, alega-se que a segurança jurídica e financeira do sistema de seguridade social seria atingida e enfraquecida pela ausência de condições econômico-financeiras para suportar proteção tão extensiva.

Entretanto, Ibrahim (2010, p. 25) declara posicionamento diverso com muita maestria:

No entanto, se o Brasil acolheu tais estrangeiros, permitindo sua permanência legal no país, é certamente duvidoso que se possa excluí-los da seguridade social brasileira. Especialmente pelo singelo fato destas pessoas, inexoravelmente, participarem do custeio do sistema, haja vista a inclusão das contribuições sociais nos produtos que consomem e nos rendimentos que, porventura, venham a receber.

Sendo assim, o presente capítulo adota entendimento no sentido de ser possível atribuir ao estrangeiro não naturalizado direito semelhante aos nacionais no que se refere ao benefício assistencial. Para tanto, percorre pela reciprocidade entre os países, pela dignidade da pessoa humana, por alguns julgados pertinentes ao tema e consequente atuação corretora por parte do Poder Judiciário na concessão do BPC/LOAS àqueles estrangeiros que se enquadrem como necessitados.

#### 4.1 PRINCÍPIO DA RECIPROCIDADE ENTRE OS PAÍSES

A reciprocidade é entendida, na lição de Silva (2010, p. 336) da seguinte maneira:

Significa tratamento a ambas as partes inversamente correspondentes. Diz-se recíproca a relação em que o sentido dos dois termos “A” e “B” subsiste inversamente um no outro: “A” em “B” e “B” em “A”. Ela normalmente ocorre em situações concretas em que ambos os lados declaram que se dão reciprocamente os direitos ou vantagens que indicam.

Infere-se que, no decorrer do tempo, o princípio da reciprocidade entre os países vem apresentando forte aplicação nos casos de respeito às normas internacionais, ao passo que serve de estímulo ao surgimento de novas vantagens jurídicas, além de aprimorar o direito. Possui natureza política e objetiva alcançar o equilíbrio, consistindo na medida de igualdade e respeito mútuo entre os Estados.

Em relação ao ordenamento jurídico brasileiro, é possível identificá-lo no artigo 12, §1º, da CF, quando dispõe, *in verbis*:

Art. 12. (...)

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

Partindo desse pressuposto, nota-se que os portugueses residentes no País possuem tratamento privilegiado assegurado constitucionalmente em relação a outros estrangeiros. Todavia, para que esta proteção seja concretizada é necessário que os mesmos direitos sejam garantidos aos brasileiros em Portugal.

De mais a mais, por intermédio do estabelecimento de tratados internacionais, percebe-se que o Brasil oferta, por exemplo, o direito social à saúde a estrangeiros residentes no País, à medida que é admitida a reciprocidade ao brasileiro que resida em outro país e que necessite de serviços médicos.

No entanto, ao contrário dos inúmeros acordos existentes voltados à saúde e à previdência, ainda não há registro de acordo internacional referente à assistência

social que tenha sido firmado entre o Brasil e algum outro Estado e que garanta proteção do estrangeiro ao recebimento de benefícios não contributivos.

Com efeito, entende-se que, para que a concessão do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) aos estrangeiros residentes no País seja possível, deverá ser observado, constantemente, se o cenário internacional oferece subsídios pautados na reciprocidade, de forma que seja adotado tratamento semelhante ao sistema pátrio de cada país signatário de um acordo desta relevância.

#### 4.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA RELACIONADA AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC/LOAS)

A dignidade da pessoa humana, prevista no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, constitui fundamento da República, encontrando-se ladeada pela soberania e cidadania. Desempenha importante papel no ordenamento jurídico, mormente na esfera da interpretação e aplicação dos direitos humanos fundamentais e vincula todos os poderes.

Tendo sido eleita como ponto de partida para a tomada de decisões que objetivam a construção de políticas públicas e prioridades, trata-se de elemento preponderante para aferir a necessidade da concessão do benefício assistencial, bem como para ressaltar o quanto o Estado encontra-se obrigado a zelar pelo bem-estar de todos.

Silva (2010, p. 105) assegura que “a dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida”. Logo, entende-se que onde a liberdade e a autonomia, a igualdade e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para a dignidade da pessoa humana.

Da lição de Sarlet (2008, p. 63), depreende-se:

(...) temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Semelhante, no que se refere à relação entre a definição de dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, é a afirmativa de Barroso (2004, p. 335) que aduz:

Dignidade da pessoa humana expressa um conjunto de valores civilizatórios incorporados ao patrimônio da humanidade. O conteúdo jurídico do princípio vem associado aos direitos fundamentais, envolvendo aspectos dos direitos individuais, políticos e sociais. Seu núcleo material elementar é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade.

Dessa maneira, é possível compreender que o mínimo existencial engloba a garantia aos mais variados recursos como forma de oferecer uma condição de vida melhor, mais digna aos indivíduos, percorrendo, em suma, os direitos sociais, de maneira que o Estado tem o dever de fornecer os serviços básicos para a sua proteção, estabelecendo o melhor caminho para promover a dignidade da pessoa humana, garantir o direito à vida e possibilitar a sobrevivência de quaisquer pessoas necessitadas que estejam sujeitas à jurisdição brasileira.

Inúmeras são as formas de garantir o mínimo vital a um indivíduo que esteja em situação de vulnerabilidade física e econômica, merecendo destaque o BPC/LOAS, prestação da assistência social por excelência é um dos principais instrumentos de auxílio financeiro.

Embora existam argumentos que reforcem a inviabilidade da concessão do benefício assistencial aos estrangeiros residentes no País, tais como impacto financeiro e aumento do fluxo de imigrantes, a Carta Magna não permite a discriminação entre qualquer pessoa, restando equiparados os direitos e deveres entre nacionais e estrangeiros, ressalvadas as exceções previstas constitucionalmente.

Ademais, os direitos sociais são expressões do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo inadmissível a violação de tão importante princípio, sob qualquer hipótese que desconsidere o Estado Democrático de Direito e, conseqüentemente, o ordenamento jurídico pátrio.

#### 4.3 PRINCIPAIS DECISÕES RELACIONADAS À POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AOS ESTRANGEIROS RESIDENTES NO BRASIL

Diante da problemática proposta no presente estudo, percebe-se que a situação do estrangeiro residente no Brasil para fins de concessão de benefício assistencial é de veras polêmica. No entanto, é visível que a atuação do Poder Judiciário reflete um progresso gradativo quanto aos entendimentos firmados, uma vez que exige análise minuciosa da legislação em cada caso concreto e sempre busca fortalecer o direito à vida e à dignidade da pessoa humana em detrimento de qualquer ato discriminador.

Nessa esteira, diversos casos reforçam a viabilidade da concessão do benefício em comento aos estrangeiros de diferentes nações e com necessidades distintas, conforme será demonstrado.

Inicialmente, merece ser evidenciado o julgamento do recurso interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), referente aos autos n. 2009.51.51.047895-6/01, o qual teve provimento negado pela 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Rio de Janeiro em sessão realizada no dia 09 de novembro de 2010, mantendo a sentença que concedeu benefício assistencial à portuguesa residente no Brasil, conforme ementa:

PREVIDENCIÁRIO – CONCESSÃO DE LOAS PARA ESTRANGEIRO – POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL – PORTUGUESA NÃO NATURALIZADA BRASILEIRA, CONTANDO COM 98 ANOS DE IDADE, RESIDINDO DESDE 1953 NO BRASIL – IDOSA DESAMPARADA HOSPEDADA NO ABRIGO SANTA MARIA, EM SANTÍSSIMO – RECIPROCIDADE COM LEGISLAÇÃO PORTUGUESA – TRATAMENTO ANÁLOGO DA LEI N. 32/2002 – CARÁTER EVENTUAL E EXCEPCIONAL – RECURSO DO INSS CONHECIDO E NÃO PROVIDO



No caso em comento, uma estrangeira residente no Brasil há mais de 50 anos requereu o benefício assistencial por ser idosa e não possuir meios de prover sua própria manutenção, utilizando como principal fundamento o artigo 5º da Constituição, que não permite qualquer tipo de tratamento diferenciado entre nacionais e estrangeiros. Por outro lado, a autarquia federal indeferiu administrativamente o benefício unicamente pelo motivo da autora ser estrangeira, circunstância que seria incompatível com o termo cidadão, disposto no artigo 1º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Em seu voto, o juiz relator demonstrou que a interessada se enquadra numa real hipótese que permite a concessão do benefício ao estrangeiro, por se tratar de portuguesa residente no Brasil:

A legislação portuguesa nos art. 82 e 84-a da Lei n. 32/2002 prevê o sistema de ação social que tem por objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconômica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, destinando-se a assegurar especial proteção aos grupos mais vulneráveis, notadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência econômica ou social, disfunção ou marginalização social (art. 82 da Lei n. 32/2002). Seu art. 84-a prevê a concessão de prestações pecuniárias apenas em caráter eventual e em condições de excepcionalidade, dando-se ênfase às prestações em espécie, ao acesso à rede de serviços sociais e ao apoio a programas de combate a pobreza e a marginalização social. Importante salientar que o sistema de ação social abrange os estrangeiros, bastando que sejam residentes em Portugal.

Dessa maneira, merece destaque a devida importância conferida aos tratados internacionais firmados - no presente caso entre Brasil e Portugal - pelo fato destes pactos entre as nações exigirem o mínimo de reciprocidade entre os Estados signatários, incluindo a proteção dos direitos sociais.

Ainda de acordo com o voto do relator, o juiz Vladimir Santos Vitovsky, concluiu-se que:

Portanto, há reciprocidade entre o tratamento assistencial português e o brasileiro, devendo tão somente haver adequação às hipóteses de concessão do benefício, a saber, além da idade (ou deficiência) e a miserabilidade, deve ser concedido em caráter eventual e excepcional aos estrangeiros portugueses residentes no Brasil, tal qual se observa na hipótese da autora.

Diante do exposto, por intermédio do reconhecimento da reciprocidade do tratamento assistencial português e o brasileiro, restou consolidado o entendimento de que é possível a concessão de BPC/LOAS no presente caso e em todos os outros que envolvam brasileiros e portugueses.

Outro caso bastante interessante que justifica a concessão do benefício em comento, desta feita a estrangeiros das mais diversas nacionalidades, é o de Mama Selo Djalo, nacional da Guiné-Bissau, e que reside irregularmente no Brasil desde 2001.

Não bastassem os problemas enfrentados em seu país de origem, os quais foram preponderantes para que ele deixasse sua terra natal e tentasse (re) construir a vida em outro lugar, Mama contraiu uma doença crônica renal terminal no ano de 2005, necessitando de tratamento adequado.

Em seguida, a negativa da concessão do benefício assistencial pela via administrativa ensejou a provocação do Judiciário que restou concretizada através dos autos n. 0507062-90.2009.4.05.8100. Sendo concedido em 1ª instância, coube ao INSS recorrer da decisão prolatada, tendo o recurso sido apreciado pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Ceará, sob a relatoria do Juiz Federal George Marmelstein Lima.

A autarquia previdenciária, que também é responsável pela concessão do benefício assistencial de prestação continuada, alegou, em sede de recurso, que o estrangeiro encontrava-se em situação irregular, além de não estar acobertado pela reciprocidade prevista constitucionalmente em relação aos portugueses, conforme analisado alhures, pelo fato de possuir nacionalidade diversa.

Contudo, o interessado adquiriu a garantia de permanência no Brasil até o fim do tratamento médico a qual teria que ser submetido, por intermédio de decisão judicial proferida pelo Juiz Federal Alcides Saldanha, que consignou, em síntese, o seguinte:

A permanência do estrangeiro no território nacional revela-se como um dos únicos meios disponíveis, senão o único, para se garantir a continuidade do tratamento médico, mormente quanto ao fato de que o país de origem do autor (Guiné-Bissau) sabidamente não possui estrutura médico-hospitalar adequada para o combate à moléstia que o acomete (insuficiência renal crônica terminal por nefroesclerose hipertensiva). (Proc. 2009.81.00.000642-6 – 10ª Vara/CE).

Sendo assim, o comando judicial deixou claro que a situação do estrangeiro no Brasil não mais apresenta irregularidade, entendendo-se que o autor da ação contraiu a doença em terras tupiniquins, diferentemente se tivesse adentrado em território nacional única e exclusivamente com o intuito de auferir vantagens à custa do sistema protetivo brasileiro, no que diz respeito ao tratamento médico (saúde) e benefício assistencial (assistência social).

Ademais, quanto ao julgamento do recurso interposto pelo INSS, o relator George Marmelstein Lima apresentou colocação bastante precisa, ao consagrar que:

A sua condição, portanto, é de residente, tanto que lhe foi reconhecido o direito ao tratamento médico gratuito. Não é coerente reconhecer a ele o direito de ser tratado no Brasil e não lhe conceder os meios mínimos para a sua sobrevivência. Mama Djalo não pode trabalhar. Mas precisa se alimentar, pagar o aluguel e o transporte para o seu tratamento. O direito constitucional brasileiro previu o benefício assistencial exatamente para esse tipo de situação, onde a pessoa está em condições de extrema vulnerabilidade física e financeira. Negar a Mama Djalo esse direito só porque ele não nasceu em nosso país seria avalizar um preconceito por nacionalidade incompatível com qualquer noção de dignidade humana, especialmente quando não há qualquer norma constitucional ou legal que autorize claramente este tipo de discriminação.

Em qualquer país civilizado, os imigrantes continuam sendo titulares dos direitos fundamentais básicos. Existem *standarts* mínimos de proteção jurídica que nenhum ser humano pode ser privado. Os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, à justa proteção jurídica são garantidos a todos os seres humanos indistintamente.

Desse modo, a negativa de provimento do recurso teve o condão de manter a sentença que reconheceu o direito da parte autora de receber o benefício assistencial enquanto permanecer no Brasil, fortalecendo mais uma vez o entendimento de que é possível conceder o referido benefício da assistência social aos estrangeiros, observados os casos concretos.

De mais a mais, cumpre-se registrar outro julgado que possui grande relevância para o tema. Trata-se da recente decisão da 1ª Vara Federal em Jales/SP (Ação Civil Pública n. 0000786-29.2013.403.6124), exarada em 10 de dezembro de 2014, na qual o INSS foi condenado a conceder a uma idosa apátrida de 90 anos o benefício assistencial constitucionalmente previsto no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social, o indeferimento administrativo se deu em razão da ausência de documentação que comprovasse a nacionalidade da requerente. De fato, constatou-se que a idosa possuía como documento de identificação apenas uma certidão de casamento que reconhecia nacionalidade brasileira, muito embora a autora tenha nascido no Japão, e um Cadastro de Pessoa Física (CPF), que apresentava nacionalidade estrangeira e encontrava-se suspenso na época da propositura da ação.

Para o Juiz Federal responsável pela condução do caso, Carlos Eduardo da Silva Camargo, restou definido:

A condição de estrangeiro não é fato que impede a percepção do benefício de prestação continuada, vez que o artigo 5º da Constituição Federal assegura ao estrangeiro, residente no país, o gozo dos direitos e garantias individuais em igualdade de condições com o nacional. O mesmo raciocínio, à evidência, deve ser aplicado ao apátrida.

De acordo com o laudo socioeconômico, foi constatada a hipossuficiência econômica, sendo forçoso concluir, portanto, que a autora, idosa, não possui condições de prover a sua subsistência ou de tê-la provida por sua família, razão pela qual a concessão do benefício assistencial é de rigor.

Por fim, também merece destaque o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal, em 2009, de repercussão geral<sup>3</sup> a partir de decisão no Recurso Extraordinário (RE) n. 587970/SP, interposto pelo INSS por ocasião da condenação do instituto ao pagamento do benefício assistencial à estrangeira Felicia Mazzitello Albanese, de nacionalidade italiana e com entrada no Brasil em 19/11/1952, aos 12 anos de idade.

Durante os mais de 50 anos de vida no País, a autora exerceu diversas atividades, sem, no entanto, conseguir meios para sua manutenção na velhice, passando a viver da ajuda de filhos e vizinhos.

---

<sup>3</sup> Note-se que a EC n. 45/04, também conhecida como Reforma do Judiciário, acrescentou, dentre outras medidas, ao artigo 5º o inciso LXXVIII, que versa sobre a razoável duração do processo. Assim, no intuito de dar celeridade aos processos judiciais, foram introduzidas no ordenamento jurídico a súmula vinculante, a repercussão geral para admissão do recurso extraordinário, entre outros institutos.

Conforme o glossário jurídico do Supremo Tribunal Federal, disponível na internet, a repercussão geral consiste em um instrumento processual que objetiva analisar os Recursos Extraordinários com base nos critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. Revela-se como ferramenta de diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte, vez que a decisão proveniente da análise de repercussão geral é aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos.

Ademais, conforme estudo social realizado por profissional competente, depreende-se que a requerente possuía todas as condições legais para a concessão do benefício - idade e ausência de meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, vez que residia com uma filha desempregada, estando a família em séria situação de desamparo econômico pelo fato de a autora ter parado de trabalhar por encontrar-se enferma. Além de ser divorciada, não existia qualquer tipo de renda no grupo familiar, restando à família sobreviver graças ao auxílio de terceiros, inclusive estando ameaçada de despejo do imóvel em virtude de atraso no pagamento de aluguéis.

O entendimento do Juizado Especial da 3ª Região foi de que à legislação ordinária cabe apenas definir os critérios para a aferição de miserabilidade, não sendo lícito limitar o benefício nos termos pretendidos pelo INSS.

Na sustentação do instituto alegou-se que nacionais e estrangeiros não estão em idêntica situação fática. Entretanto, a tese da defesa da autora manteve-se vitoriosa ao alegar que a pretensão do INSS “implicaria odiosa discriminação entre nacionais e estrangeiros e conflita com a dignidade da pessoa humana”.

A repercussão geral do tema foi percebida através do pronunciamento do relator, o ministro Marco Aurélio, que assim aduziu:

Levem em conta não apenas o grande número de estrangeiros residentes no País como também o fato de a matéria repercutir, considerado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, no campo dos interesses dos cidadãos brasileiros. Cumpre ao Supremo definir, passo a passo, o tratamento a ser dispensado, sob o ângulo constitucional, a nacionais e estrangeiros residentes no Brasil.

Diante de todo o exposto, entende-se que o debate sobre a concessão do benefício assistencial, tanto para brasileiros quanto para estrangeiros, tem repercutido em diversas causas judiciais. Contudo, a referida matéria ainda encontra-se pendente de julgamento pela Suprema Corte.

Em linhas gerais, ressalta-se a importância da atuação do Poder Judiciário, sempre que provocado, quando os indivíduos não apresentarem garantia aos serviços públicos que assegurem-nos o atendimento dos direitos sociais, incluindo-se a assistência social.

Atuando como relator da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 45, o ministro Celso de Mello esclareceu em precioso voto o papel do Judiciário diante da omissão de outros poderes:

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas (JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 207, item n. 05, 1987, Almeida Coimbra), pois, nesse domínio, o encargo reside, primeiramente, nos poderes Legislativo e Executivo.

Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Por esta razão, justifica-se a consolidação do posicionamento do Poder Judiciário no atendimento das necessidades sociais, essencialmente aquelas que garantem o acesso à saúde, a proteção ao idoso, ao deficiente, à gestante, à criança e ao adolescente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social foi assegurada constitucionalmente como política pública e direito fundamental, encontrando-se elencada entre os direitos sociais. Representa uma verdadeira consolidação de direitos, tendo o Estado o papel de promover políticas assistenciais que asseverem à população carente os meios e recursos necessários para a sua subsistência e o respeito aos demais direitos e garantias conferidos pela Constituição Federal de 1988.

A própria Carta Magna permitiu que o legislador infraconstitucional regulamentasse a organização e a forma de prestação da assistência social. Para tanto foi editada a Lei n. 8.742/93 (LOAS) como uma das formas de prestação desse direito. Merece destaque o benefício de prestação continuada (BPC), benefício assistencial por excelência que abriga algumas controvérsias quanto à implementação aos necessitados, mais especificamente os estrangeiros não naturalizados.

As análises realizadas pela presente pesquisa permitiram constatar que a seguridade social representa importante ferramenta para o atendimento às necessidades que devem ser socorridas em prol do bem-estar e da justiça social, resguardando a dignidade da pessoa humana e alcançando a totalidade da população.

Verificou-se ainda a assistência social como um instituto jurídico capaz de proteger todas as pessoas diante das contingências danosas que acarretam direta ou indiretamente a diminuição de renda, refletindo na situação dos estrangeiros residentes no país, uma vez que os mesmos não detêm o direito ao benefício em comento, embora a LOAS não tenha operado qualquer restrição em seu texto, cabendo isso ao Decreto n. 6.214/07, que pelo que foi exposto, violou a Constituição Federal, sendo impossível atribuir esta restrição aos não nacionais.

Corroborando com este entendimento, viu-se alguns julgados que apontam um progresso em relação à possibilidade de concessão do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC/LOAS) aos estrangeiros residentes no Brasil, creditando a tais entendimentos a superioridade do direito à vida e à dignidade da pessoa humana sobre qualquer outro aspecto limitador.

Dessa forma, percebeu-se que a dignidade da pessoa humana deve servir de parâmetro para a efetivação da justiça social por fazer parte essencial dos direitos fundamentais, enquadrando os excluídos numa sociedade menos desigual.

Os resultados propostos foram alcançados mediante a constatação da viabilidade da concessão do amparo assistencial ao estrangeiro, merecendo destaque o importante papel desempenhado pelo Poder Judiciário que atua assegurando serviços públicos que atendam os direitos sociais, sempre que provocado, enquanto não é firmado posicionamento jurisprudencial uníssono sobre o tema.

Ante o exposto, concluiu-se que o BPC/LOAS concedido à pessoa com deficiência e aos idosos é um elemento imprescindível para aqueles que não podem prover seu sustento nem tê-lo provido por sua família tenham suas necessidades mais urgentes sanadas e possam viver com um mínimo de dignidade, englobando-se nesse contexto os estrangeiros residentes no Brasil que não podem ser discriminados em relação aos nacionais de acordo com o que dispõe a Constituição Federal.



## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito e processo previdenciário sistematizado**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BOLLMANN, Vilian. **Previdência e justiça: o direito previdenciário no Brasil sob o enfoque da teoria da justiça de Aristóteles**. Curitiba: Juruá, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.048, de 6 de maio de 1999. **Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências**. Brasília-DF, mai, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências**. Brasília-DF, set, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. **Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969**. Brasília-DF, nov, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. **Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências**. Brasília-DF, dez, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 24 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei complementar n. 109, de 29 de maio de 2001. **Dispõe sobre o regime de previdência complementar e dá outras providências**. Brasília-DF, mai, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp109.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp109.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.471, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências.** Brasília-DF, out, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.435/11, de 6 de julho de 2011. **Altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.** Brasília-DF, jul, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.470/11, de 31 de agosto de 2011. **Altera os arts. 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual.** Brasília-DF, ago, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Brasília-DF, ago, 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815compilado.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.** Brasília-DF, set, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências.** Brasília-DF, jul, 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências.** Brasília-DF, jul, 1991.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm)>. Acesso em: 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências**. Brasília-DF, dez, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977. **Institui o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências**. Brasília-DF, set, 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6439.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: MDS, 200?. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Financiamento da assistência social**. Brasília: MDS, 200?. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/financiamento>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília: MDS, 200?. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. **Rcl: 4374 – Reclamação**. [ ]. Pernambuco-PE, mai, 2006. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4374&classe=Rcl&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. RE: 587970 - Recurso Extraordinário. **Concessão de benefício assistencial a estrangeiros residentes no Brasil**. São Paulo-SP, mai, 2008. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2621386>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. RE: 567985 - Recurso Extraordinário. **Meios de comprovação do estado de miserabilidade do idoso para fins de percepção de benefício de assistência continuada**. Mato Grosso-MT, out, 2007. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2569060&numeroProcesso=567985&classeProcesso=RE&numeroTema=27>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento processual. RE: 580963 - Recurso Extraordinário. **Interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da**

**Lei nº 10.741/2003 para fins do cálculo da renda familiar de que trata o art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93.** Paraná-PR, mar, 2008. Relator: Min. Gilmar Mendes.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2602629&numeroProcesso=580963&classeProcesso=RE&numeroTema=312>>. Acesso em: 18 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Glossário jurídico. **Significado do verbete repercussão geral.** Brasília, fev, 2015. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbetes.asp?letra=R&id=451>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de Jurisprudência. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45.** Distrito Federal, abr, 2004.

Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+45%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/a9kzfpa>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Ação Civil Pública n. 0000786-

29.2013.403.6124. **Determina a implantação da concessão de benefício**

**assistencial (LOAS) à idosa apátrida.** 1ª Vara Federal da Seção Judiciária em

Jales. 3. Região. São Paulo, dez, 2014. Juiz: Carlos Eduardo da Silva Camargo.

Disponível em: < <http://www.jfsp.jus.br/foruns-federais/>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. Processo n. 2009.51.51.047895-6/01. **Nega**

**provimento a recurso do INSS e mantém sentença que concedeu benefício**

**assistencial (LOAS) a portuguesa residente no Brasil.** Boletim das Turmas

Recursais da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. 2. Região. Rio de Janeiro, nov,

2010. Relator: Juiz Vladimir Santos Vitovsky. Disponível em:

<[http://www.jfrj.jus.br/documentos/grupo\\_108/boletim27.pdf](http://www.jfrj.jus.br/documentos/grupo_108/boletim27.pdf)>. Acesso em: 24 fev.

2015.

CEDENHO, Antonio Carlos. **Diretrizes constitucionais da assistência social.** São Paulo: Verbatim, 2012.

CIEES. **El seguro social en Inglaterra.** PlanBeveridge (1942). Tradução Vicente Peris. México, [2008?].

FELIX, Renan Paes. **Estatuto do Idoso:** Lei n. 10.741/2003, Lei n. 8.842/94: dicas para realização de provas de concursos artigo por artigo. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

GDDC. Tratado Internacional. **Carta internacional dos direitos humanos de 1948.** Declaração Universal dos Direitos do Homem. Disponível em:

< <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh.html>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário.** 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

LIMA, George Marmelstein. **Benefício assistencial para estrangeiro: caso Mama Selo Djalo**. Direitos Fundamentais. Fortaleza, abr, 2010. Disponível em: <<http://direitosfundamentais.net/2010/04/21/beneficio-assistencial-para-estrangeiro-caso-mama-selo-djalo/>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jediael Galvão. **Direito da seguridade social**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

OIT. **Convenção n. 102 da OIT**. Normas mínimas da seguridade social de 1952. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/node/468#\\_ftn1](http://www.oitbrasil.org.br/node/468#_ftn1)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Tratado Internacional. **Declaração da Filadélfia de 1944**. Declaração relativa aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <[http://www.oit.org.br/sites/all/forced\\_labour/legis\\_jur/sumario/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Filad%C3%A9lfia.pdf](http://www.oit.org.br/sites/all/forced_labour/legis_jur/sumario/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Filad%C3%A9lfia.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2015.

PGE, Tratado Internacional. **Convenção americana de direitos humanos de 1969**. Pacto de San José da Costa Rica. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Brasil, set, 1992. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 6 ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

SANTA CASA DA MISERICÓRDIA DO RIO DE JANEIRO. **Acolher e cuidar, do nascimento até após a morte: uma lição de amor ao próximo**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.santacasarij.org.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

SANTA CASA DE SÃO PAULO. **Uma vida dedicada à vida**. São Paulo. Disponível em: <<http://santacasasp.org.br/portal/site>>. Acesso em: 16 fev. 2015.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **O princípio da seletividade das prestações de seguridade social**. São Paulo: LTr, 2003.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.