

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

HATUS FÚLVIO MEDEIROS MACHADO

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO: O ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE**

SOUSA – PB

2015

HATUS FÚLVIO MEDEIROS MACHADO

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO: O ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso 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 Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Paulo Abrantes de Oliveira

SOUSA – PB

2015

HATUS FÚLVIO MEDEIROS MACHADO

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO ORDENAMENTO JURÍDICO
BRASILEIRO: O ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo Abrantes de Oliveira – UFCG
Professor Orientador

Examinador

Examinador

A Deus.
Aos meus pais.
À minha família.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre presente em minha vida.

Aos meus pais, Ubirajara e Rosânia, pelos ensinamentos e valores incorporados ao caráter.

Aos outros familiares, pela confiança e apoio.

À Isadora Pereira, pelo companheirismo, amor e amizade construídos ao longo destes anos.

Ao Professor Paulo Abrantes de Oliveira, pela dedicação e ajuda no decorrer desta pesquisa.

E aos meus amigos, pelos momentos de crescimento, pessoal e profissional, e de alegria que vivenciamos.

“O conhecimento nos faz responsáveis”.

Che Guevara

RESUMO

Este trabalho monográfico objetiva realizar um estudo sobre os aspectos gerais e principiologicos da Assistência Social enquanto espécie do gênero Seguridade Social, abordando, em especial, o Benefício de Prestação Continuada – BPC previsto no art. 20 da Lei Orgânica de Assistência Social, sendo este um benefício devido aos idosos e portadores de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência e nem de tê-la provida por sua família. Neste sentido, o foco principal do presente estudo é analisar o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF acerca do requisito da miserabilidade exigido para fins de obtenção do BPC. A escolha do tema é justificada pelo alcance social e caráter protetivo do benefício, visto que possui por finalidade garantir um mínimo existencial para os indivíduos que se encontram em estado de necessidade. Para que sejam alcançados os objetivos relatados alhures, a vertente a ser utilizada neste trabalho será a qualitativa, pois proporcionará maior compreensão ao tema abordado. Ademais, o método de abordagem será o dedutivo e a pesquisa poderá ser classificada quanto ao procedimento técnico como bibliográfica, pois se utilizará da análise interpretativa da legislação acerca da política de assistência social; da apreciação qualitativa dos posicionamentos jurisprudenciais; e da consulta à doutrina e artigos científicos. Por conseguinte, busca-se, através deste trabalho, mostrar que a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, parágrafo 3º da LOAS, proferida pelo STF, criou, para o Judiciário, uma lacuna legislativa, acarretando grave insegurança jurídica quanto aos critérios caracterizadores da hipossuficiência econômica exigida do requerente assistencial.

Palavras-chave: Miserabilidade. Benefício de Prestação Continuada. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

This monographic work objectifies to accomplish a study about the general and principled aspects of Social Assistance while species of the Social Security kind, pointing out specifically, the Continuous Contribution Benefit – CCB due to article 20 of Organic Law of Social Assistance, a benefit due to the elders and disabled people who prove they do not have conditions to provide his own subsistence and have it not provided by his family. In this sense, the main focus of the present study is to analyze the present comprehension of the Supreme Federal Court about the requisite of miserableness required for obtaining of CCB. The choice of the theme is justified by the social reach and protective character of the benefit, since it aims to guarantee a minimum existential for those who need it. To those reported elsewhere objectives are achieved, the present being used in this work will be qualitative, it will provide greater understanding to the topic discussed. Moreover, the method of approach is deductive and the search may be classified as the technical procedure as literature, because it uses the interpretative analysis of the legislation on social welfare policy; a qualitative assessment of jurisprudential positions; and refers to the doctrine and scientific articles. Therefore, we seek through this work show that the partial unconstitutionality statement without null pronouncement of art. 20, paragraph 3 of LOAS handed down by the Supreme Court established, for the judiciary, a legislative gap, leading to serious legal uncertainty as to the criteria characterizing the economic hypo-sufficiency required the assistance applicant.

Key-words: Miserableness. Continuous Contribution Benefit. Unconstitutionality.

LISTA DE SIGLAS

ADC - Ação Direta de Constitucionalidade
ADCT - Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADIn - Ação Direta de Inconstitucionalidade
APS - Agência da Previdência Social
BPC - Benefício de Prestação Continuada
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS - Conselho Nacional do Serviço Social
CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPC - Código de Processo Civil
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
RE - Recurso Extraordinário
RGPS - Regime Geral da Previdência Social
RPPS - Regime Próprio de Previdência Social
SINPAS - Sistema Nacional de Previdência Social
SUS - Sistema Único de Saúde
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TRF - Tribunal Regional Federal

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA | 13 |
| 2.1 DA SEGURIDADE SOCIAL..... | 13 |
| 2.1.1 Da Saúde | 15 |
| 2.1.2 Da Previdência Social | 17 |
| 2.2 DA ASSISTÊNCIA SOCIAL..... | 18 |
| 2.2.1 Histórico da Assistência Social..... | 18 |
| 2.2.2 Conceito de Assistência Social | 22 |
| 2.3 OBJETIVOS E DIRETRIZES..... | 25 |
| 2.4 PRINCÍPIOS..... | 28 |
| 2.4.1 Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica | 29 |
| 2.4.2 Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas..... | 30 |
| 2.4.3 Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à conveniência familiar comunitária, vendendo-se qualquer comprovação vexatória de necessidade..... | 30 |
| 2.4.4 Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantido-se equivalência às populações urbanas e rurais | 31 |
| 2.4.5 Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão | 32 |
| 3 DA REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL | 33 |
| 3.1 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC E A LEI Nº 8.742/93 | 33 |
| 3.2 CONCEITO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA | 35 |
| 3.3 REQUISITOS PARA CONCESSÃO DO BPC | 36 |
| 3.3.1 Sobre os idosos..... | 37 |
| 3.3.2 Sobre os portadores de deficiência | 39 |
| 3.3.3 Sobre os hipossuficientes econômicos..... | 44 |
| 3.4 DO REQUERIMENTO, CONCESSÃO, REVISÃO, SUSPENSÃO E CANCELAMENTO DO BPC..... | 46 |

| | |
|---|-----------|
| 3.5 BENEFÍCIOS EVENTUAIS | 48 |
| 4 ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE..... | 51 |
| 4.1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.232/DF | 51 |
| 4.1.1 O processo de relativização do critério legal da miserabilidade | 53 |
| 4.2 DA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE..... | 57 |
| 4.3 DA MUTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STF | 61 |
| 4.4. DO CENÁRIO JURÍDICO APÓS A DECLARAÇÃO DE INCONTITUCIONALIDADE DO ART. 20, PARÁGRAFO 3º DA LOAS | 63 |
| 5 CONCLUSÃO | 67 |
| REFERÊNCIAS..... | 69 |

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, a Assistência Social ganhou o status de política pública - direito do cidadão e dever do Estado, integrando, ao lado da Saúde e da Previdência Social, o tripé da Seguridade Social.

Desse modo, a Assistência Social passou a ser direito fundamental protegido constitucionalmente, tendo por finalidade estabelecer uma política de proteção individual, na forma de serviços, benefícios e programas, àqueles em estado de necessidade, sendo prestada a quem dela necessitar e independentemente de contribuição à Seguridade Social.

Neste contexto, esta política de proteção estatal está disciplinada nos arts. 203 e 204 da CRFB/88, estabelecendo como um dos seus objetivos, esculpido no art. 203, V do texto constitucional vigente, a garantia de um benefício mensal aos idosos e portadores de deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Entretanto, em face do comando constitucional, a regulamentação deste dispositivo ficou a cargo do legislador ordinário, que o fez com a edição da Lei nº 8.742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Este dispositivo infraconstitucional implementou, em seu art. 20, a garantia deliberada no art. 203, V da CRFB/88 através da criação do Benefício de Prestação Continuada - BPC, e estabeleceu os requisitos necessários para a sua obtenção.

Objetiva-se, então, através desta pesquisa, analisar o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF acerca dos critérios para aferição da miserabilidade, sendo este um dos requisitos a serem preenchidos para concessão do BPC.

Para tanto, serão abordados os aspectos contidos na CRFB/88, na legislação infraconstitucional e na jurisprudência dos Tribunais brasileiros, buscando construir uma linha de raciocínio coesa para compreender as mudanças de entendimento acerca da norma.

Não obstante, o desenvolvimento deste trabalho dar-se-á em três capítulos. O primeiro abordará os norteamentos básicos da “Seguridade Social”, gênero do qual é espécie à Assistência Social. Sobre esta, em seguida, serão suscitados seus

aspectos gerais, como sua historicidade, conceito, princípios norteadores, objetivos e diretrizes.

Já no capítulo seguinte, serão minuciados os benefícios assistenciais previstos na Lei Orgânica de Assistência Social, dos quais analisar-se-á seus conceitos, beneficiários e critérios para obtenção.

O terceiro e último capítulo desta monografia tratará do objeto principal deste estudo. Far-se-á uma abordagem do critério de hipossuficiência econômica para fins de concessão do BPC desde a promulgação da LOAS até a declaração de inconstitucionalidade do art. 20, parágrafo 3º deste dispositivo no Recurso Extraordinário nº 567.985 MT. Em tais razões, será demonstrado o cenário jurídico pertinente à norma e debatido o novo entendimento jurisprudencial da Suprema Corte.

Finalmente, ressalta-se que para alcançar os objetivos relatados alhures, a vertente a ser utilizada no trabalho monográfico será a qualitativa, pois proporcionará maior compreensão ao tema abordado. Ainda, será utilizado o método de abordagem dedutivo, visto que se partiu de uma realidade ampla para, posteriormente, constatar deduções estreitas na temática abordada. Por fim, a pesquisa poderá ser classificada quanto ao procedimento técnico como bibliográfica, pois se utilizará da análise interpretativa da legislação acerca da política da assistência social; da apreciação qualitativa dos posicionamentos jurisprudenciais; e da consulta à doutrina e artigos científicos.

Sendo assim, com embasamento nos métodos escolhidos, a pesquisa caminhará no sentido de alcançar as finalidades idealizadas.

2 DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA

Antes de esmiuçar o assunto pretendido neste trabalho de conclusão de curso, faz-se necessário compreender o gênero Seguridade Social enquanto política de proteção social. Feito isso, este capítulo tem por objetivo discorrer sobre os aspectos gerais da espécie “Assistência Social”, visto ser dentro dessa vertente que está inserida a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e o Benefício de Prestação Continuada - BPC, objetos deste estudo.

2.1 DA SEGURIDADE SOCIAL

A própria natureza humana revela a necessidade de convivência entre os indivíduos para a manutenção da espécie. As necessidades de paz, ordem social e bem comum levam a sociedade à criação de um comando central ativo e eficiente de poder responsável pela operacionalização e liderança desses valores. Desse modo, o agrupamento social pressupõe organização e implica a existência do Direito (NADER, 2010).

Nas lições de Nader (2010, p.18), “a sociedade cria o Direito no propósito de formular as bases da justiça e segurança. Com este processo as ações sociais ganham estabilidade. A vida social torna-se viável”.

Logo, para manter o equilíbrio social é necessário que toda a sociedade sustente as situações de risco que afetam os indivíduos. Assim, a proteção social surge para amparar, diminuir e apaziguar as essenciais carências do ser humano enquanto ser que faz parte de uma coletividade que se solidariza, assegurando ao mesmo um mínimo essencial para a manutenção da vida.

Nesta feita, Ibrahim (2008, p. 04) conceitua a Seguridade Social com a seguinte expressão:

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 positivas no sustento de pessoas carentes, trabalhadores em geral e seus dependentes, providenciando a manutenção de um padrão mínimo de vida.

Ainda quanto ao seu conceito, Martins (2008, p. 19) define o Direito da Seguridade Social da seguinte forma:

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.

Destarte, a Seguridade Social é a atividade estatal capaz de assegurar aos indivíduos a proteção necessária nos momentos de contingências (velhice, morte, miserabilidade, maternidade etc.), tanto no presente como para no futuro. A ideia central é dar apoio na ocorrência de infortúnios, proporcionando meios para a manutenção das necessidades básicas da sociedade e buscando prover o bem-estar social através da erradicação da pobreza e das desigualdades sociais.

Nesta mesma linha de considerações sobre o conceito de “seguridade social”, Ferreira (2007, p.136) assevera que:

Trata-se de um ordenamento de proteção social que tem por finalidade proteger todos os indivíduos de uma sociedade organizada de quaisquer eventos danosos à renda, capazes de provocar a indigência, na medida em que assegura uma prestação suficiente para garantir a manutenção de um mínimo essencial para se viver dignamente. É a garantia de tranquilidade dos indivíduos.

Prossegue o autor (2007, p.136) concluindo que “o objetivo central da seguridade social é a preservação da dignidade da pessoa humana, e conseqüentemente, a proteção dos direitos humanos”.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 regulamentou o sistema da Seguridade Social entre seus arts. 194 e 204, os quais dispõem de princípios e preceitos programáticos que consubstanciam programas e diretrizes que devem ser objeto futuro da atuação dos órgãos estatais. Não obstante, a Carta em comento estabeleceu que:

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.

Importante mencionar que a expressão “seguridade social” foi alvo de críticas por parte dos juristas, pois o termo mais adequado na língua portuguesa seria segurança, e não seguridade. (IBRAHIM, 2008).

Ademais, observa-se que a Seguridade Social é gênero na qual se originam os subgrupos da “previdência social”, “assistência social” e “saúde”. Estas espécies estão elencadas entre os direitos sociais listados no art. 6º da CRFB/88, como se segue:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Isto posto, ressalta-se que é competência privativa da União legislar sobre Seguridade Social, conforme preceitua o art. 22, XXIII da CRFB/88; podendo lei complementar autorizar os Estados a legislarem sobre questões específicas, conforme estatui o parágrafo único do artigo em comento.

Em suma, a Seguridade Social é um sistema de proteção coletivo composto por um conjunto harmônico de normas que dispõem, em seu arcabouço constitucional, de princípios e objetivos inerentes à busca do bem-estar e da justiça social.

Malgrado este entendimento, é oportuno aprofundar o tema Seguridade Social, fazendo-se necessário apresentar os conceitos e noções básicas de cada espécie de proteção social – Saúde, Previdência e Assistência Social – a fim de propiciar a melhor compreensão do tema e estabelecer uma distinção entre elas, evidenciando os fatores que ensejam a prestação assistencial provida pelo Estado, visto que um mesmo fato gerador pode motivar o recebimento de uma ou outra espécie do gênero Seguridade Social.

Em tais razões, passa-se a uma concisa abordagem das espécies da Seguridade Social.

2.1.1 Da Saúde

Nos termos do artigo 196 da CRFB/88, “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Na visão de Ibrahim (2008, p.6):

A saúde é segmento autônomo da seguridade social, com organização distinta. Tem o escopo mais amplo de todos os ramos protetivos, já que não possui restrição à sua clientela protetiva – qualquer pessoa tem direito ao atendimento providenciado pelo Estado – e, ainda, não necessita de comprovação de contribuição do beneficiário direito.

Assim, observa-se que o direito à saúde é universal e gratuito, não sendo necessário que o indivíduo contribua para a Seguridade Social, ou seja, não há possibilidade de exclusão do atendimento pelo critério monetário.

Este aspecto também é comentado por Martins (2008, p.502), ao constatar “que a saúde é um direito público subjetivo, que pode ser exigido do Estado, que, por contrapartida, tem o dever de prestá-lo. Está, assim, entre os direitos fundamentais do ser humano”.

A execução das ações de saúde pode ser realizada diretamente pelo Estado ou através da atuação de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, consoante o art. 197 da CRFB/88. Portanto, abre-se a possibilidade de assistência à saúde pela iniciativa privada, não sendo atividade exclusiva do Poder Público, correlato o art. 199 do texto constitucional vigente.

No entanto, o parágrafo 1º do artigo em comento aduz que a União será responsável pela regulamentação, fiscalização e controle das ações e dos serviços de saúde, podendo as instituições privadas participarem do Sistema Único de Saúde – SUS, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

A legislação infraconstitucional, ao regulamentar a espécie “Saúde”, dispõe no artigo 2º da Lei nº 8.212/91 que:

A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Por fim, as ações e serviços públicos de Saúde são de responsabilidade do Ministério da Saúde e prestados através de uma rede regionalizada e hierarquizada, a qual constitui um sistema único, organizado de acordo com as diretrizes elencadas no artigo 198 da atual Constituição Federal, quais sejam: descentralização; atendimento integral; participação da comunidade; gratuidade; e universalidade.

2.1.2 Da Previdência Social

O artigo 1º da Lei nº 8.213/91 dispõe que a Previdência Social, mediante seu caráter contributivo, tem por objetivo “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”.

Ao conceituar este subgrupo da Seguridade Social, Martins (2008, p.278) assinala que:

É a previdência social o segmento da Seguridade Social, composta de um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social, mediante contribuição, que tem por objetivo proporcionar meios indispensáveis de subsistência ao segurado e a sua família, contra contingências de perda ou redução da sua remuneração, de forma temporária ou permanente, de acordo com a previsão da lei.

Os artigos 201 e 202 da CRFB/88 instituem que os planos de previdência social dependerão de contribuição para atender aos riscos sociais. Ainda, determinam que esta espécie seja organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Neste contexto, os riscos sociais cobertos pelo sistema previdenciário, assinalados nos incisos do art. 201 da Constituição vigente, são os eventos relacionados à doença, invalidez, morte, idade avançada, proteção à maternidade, especialmente à gestante, família, reclusão, morte e ao desemprego involuntário.

Atualmente, a previdência brasileira comporta dois regimes básicos: o Regime Geral da Previdência Social – RGPS e os Regimes Próprios de Previdência – RPPS, sendo neste último os destinatários ocupantes de cargos efetivos e militares. Qualquer pessoa que exerça atividade remunerada filia-se, automaticamente, ao RGPS, sendo obrigado a efetuar recolhimentos ao sistema previdenciário para receber futuros benefícios.

A tempo, conclui-se que, contrário à saúde e à assistência social, o instituto da previdência social depende da contribuição prévia do indivíduo para ser efetivamente prestado.

Ainda, consoante Martins (2008, p.279): “a previdência social consiste, portanto, em uma forma de assegurar ao trabalhador, com base no princípio da solidariedade, benefícios ou serviços quando seja atingido por uma contingência social”.

Portanto, a Previdência Social tem por escopo criar um mecanismo de proteção social ao trabalhador e suas famílias, mediante contribuição, proporcionando meios indispensáveis a sua subsistência.

2.2 DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como explanado anteriormente, a Assistência Social, assim como a “Saúde” e a “Previdência Social”, são espécies do gênero Seguridade Social.

Não há de se confundir as espécies mencionadas, em que pese por algumas vezes coincidirem os riscos sociais acobertados por ambos. Verifica-se que a Assistência Social é prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição pecuniária, configurando-se uma política de apoio gratuita e seletiva; ao passo de os benefícios previdenciários são caracterizados pelo fator contributivo e as ações da saúde pelo caráter universal, marcadas, inclusive, pela ausência da seletividade e contributividade.

Desse modo, faz-se necessário aprofundar as noções desta espécie da Seguridade Social na qual se situa o objeto do presente estudo.

2.2.1 Histórico da Assistência Social

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 foi o marco fundamental para reconhecer a Assistência Social como política pública, a qual, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, compõe o sistema da Seguridade Social. Entretanto, para adentrar no estudo da Assistência Social e compreender a sua política de atuação, torna-se essencial investigar sua trajetória.

A prática do assistencialismo está presente na humanidade desde os tempos mais remotos. Pobres, doentes, viajantes e incapazes sempre foram alvos de práticas de ajuda e apoio, baseados no argumento de que na humanidade sempre haverá os mais frágeis, e na compreensão de que o homem é um ser dependente, pleno de necessidades e carecimentos (BONETTI, *et al.*, 2014).

Há registros de que em Roma e na Grécia Antiga já havia ações de caridade e uma política estatal ativa, a exemplo da distribuição de trigo aos necessitados. Mais adiante, na Idade Média, diante da forte influência do Cristianismo, a prática assistencial foi amplamente difundida, fazendo com que a caridade e apoio aos necessitados fossem vistas como sinônimo de uma boa conduta moral; influenciando, inclusive, na fundação de instituições de beneficência (BONETTI, *et al.*, 2014).

Conforme aborda Cedenho (2012), o surgimento da assistência social no Brasil teve a mesma premissa: centrada na Igreja Católica e marcada por uma prática espontânea da sociedade em ajudar os indivíduos necessitados. Assim, tem-se que o primeiro registro do assistencialismo se deu com a fundação das Irmandades de Misericórdia, a exemplo da Santa Casa de Misericórdia de Santos, inaugurada em 1543. Esses estabelecimentos ofereciam abrigo, alimentação e serviços médicos aos escravos e homens livres.

Com a passagem do regime monárquico para o republicano em 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 foi marcada pelo ideal de que o Estado que governa melhor é aquele que governa menos. Desse modo, diante da ausência de uma efetiva regulação da política assistencial, surgiu, em 1859, a Benemérita Associação Portuguesa de Beneficência. Foi fundada por imigrantes portugueses com o objetivo auxiliar os doentes, dar assistência jurídica, angariar emprego para os necessitados, dentre outras atribuições (CEDENHO, 2012).

Para relatar a situação social no Brasil, Carvalho (2008, p.14) explicita:

No Brasil, até 1930 não se aprendia a pobreza enquanto expressão da questão social, mas sim como uma disfunção pessoal dos indivíduos. Tal fato é revelado pelo atendimento social dado aos indivíduos, os quais eram encaminhados para o asilamento ou internação.

Neste diapasão, a pobreza era tida como uma doença ou atributo individual, sendo os próprios cidadãos os responsáveis pela situação de risco na qual se encontravam.

Com a crise do capitalismo em 1929 e a posterior ascensão de Getúlio Vargas ao poder, houve a convicção de que o Estado seria o responsável por regular e desenvolver as políticas sociais. Dessa forma, foram criados o Ministério

do Trabalho; os Institutos de Aposentadoria e Pensões; o Ministério da Educação e Saúde Pública etc. Nota-se que o desenvolvimento político social estava voltado à Saúde e à Previdência Social, permanecendo à Assistência Social sinônimo de caridade e assistencialismo (CARVALHO, 2008).

A Constituição em 1934, inspirada na Constituição Social Alemã (Weimar) de 1919, expandiu os direitos fundamentais para incluir os direitos sociais. Esta Carta dispunha, com escrita trazida pelo seu artigo 34, que era dever do Poder Público amparar, na forma da lei, os que estivessem em indigência (CEDENHO, 2012). A promulgação da Carta Magna de 1937 em nada avançou nas determinações contidas na anterior. Como bem salienta Cedenho, (2012, p. 30), “poucas eram as preocupações com a garantia dos direitos individuais e a assistência aos necessitados”.

Consoante observa Sposati (2012), somente em 1938, com a criação do Conselho Nacional do Serviço Social – CNSS, ocorre a primeira regulação da Assistência Social. Vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, o CNSS foi um órgão pouco atuante, marcado pela manipulação de verbas e subvenções. Era o órgão estatal que deveria analisar as adequações das entidades sociais e de seus pedidos de subvenções e isenções, além de dizer das demandas dos “mais necessitados”.

Já a primeira grande instituição assistencialista a ser instalada no Brasil foi a “Legião Brasileira de Assistência” – LBA. Foi criada com o objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes da 2ª Guerra Mundial. Posteriormente, com o desenvolvimento econômico e social do país, estendeu suas ações às famílias da grande massa não previdenciária. Para Sposati (2012, p.31), nesse período, “a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania”.

Por conseguinte, a LBA tinha como objetivos a prestação de assistência social; assistência judiciária; assistência ao desenvolvimento social e comunitário; à pessoa portadora de deficiência; atendimento médico-social e materno-infantil etc. (Portal Ministério Público de Goiás, 2000).

Em artigo científico publicado na Revista Espaço Acadêmico, Escorsim (2008) assevera que:

Esta organização legitimou o estado patrimonialista e populista numa lógica conservadora da assistência social em sua versão filantrópica, reiterativa das práticas de cunho moral, subalternizadora para quem recebe a ajuda

frente aquele que a oferece e, a manutenção da pobreza como condição “natural” da sociedade e não como subproduto da desigualdade capitalista, na lógica do não direito ou do favor.

Ulteriormente, contata-se que a década de 50 foi marcada pelo combate ao comunismo, pela busca de libertação do colonialismo, pelo esforço na reconstrução do mundo pós-guerra etc. Já na década de 60, o Brasil passava por uma forte crise político-institucional que resultou no Golpe Militar em 1964 (BONETTI *et al.*, 2014).

A propósito, vale notar os ensinamentos de Carvalho (2008, p.18) no que diz respeito ao período posterior à fundação da LBA:

Com o passar dos anos e as sucessivas mudanças políticas do país, a situação da assistência social permanecerá a mesma: práticas clientelistas, assistemáticas, de caráter focalizado e com traços conservadores, sendo operado por sujeitos institucionais desarticulados, com programas sociais estruturados na lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito.

Mais adiante, em 1974, sob o período da ditadura militar, o Presidente Geisel cria o Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse período, para acolher os anseios da sociedade e responder às demandas sociais, há uma expansão de programas sociais como de Alfabetização pelo Mobral, casas populares, complementação alimentar – PRONAM, dentre outros.

Ressalta-se a edição da Lei nº 6.179/74, a qual instituiu a denominada “renda mensal vitalícia”. Conforme disposição contida no art. 1º deste dispositivo, tratava-se de um benefício assistencial pago pela Previdência Social, desde que cumpridos outros requisitos em Lei, aos maiores de 70 (setenta) anos de idade e os inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho, que, num ou noutro caso, não exerciam atividade remunerada ou não auferiam rendimento superior ao valor do próprio benefício.

Em 1977, houve a criação do Sistema Nacional de Previdência Social - SINPAS; instituído com a finalidade de administrar financeiramente as entidades ligadas ao MPAS e integrar as atividades da assistência e previdência social (CEDENHO, 2012).

A despeito da edição de leis, instituição de órgãos e expansão dos programas sociais acima mencionados, Lonardoni, Gimenes e Santos (2006, p. 03) relatam que:

A criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje.

Com o passar dos anos, surgiram movimentos sociais com o propósito de por fim ao sistema ditatorial. Um número significativo da população pedia respostas mais ágeis e efetivas de uma política assistencial, em razão das demandas postas pela nova realidade nacional de transição para a democracia, conforme identifica o artigo publicado pelo Portal Ministério Público de Goiás (2000).

Lonardoní, Gimenes e Santos (2006, p. 04) asseveram que “em meio a essa efervescência e poder de pressão dos movimentos sociais, as políticas sociais encontraram campo fértil para desenvolverem-se e auxiliarem na efetivação dos direitos sociais na Constituição de 1988”.

Em 1985 foi realizado o 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, no qual foi particularizada à assistência social como política pública e reconhecido o usuário como sujeito de direitos (SPOSATI, 2012).

Neste momento, as associações ligadas à assistência social se articularam gerando debates, posicionamentos e documentos com o intuito da Assistência Social ser inserida na CRFB/88 como política social, dever do Estado e direito do cidadão (LONARDONI, GIMENES e SANTOS, 2006).

Assim, marcado por um contexto de grande pressão social, a Constituição Federal, ao ser promulgada em 05 de outubro de 1988, dedicou ao capítulo da Seguridade Social uma seção específica para a Assistência Social, tornando-a espécie daquela e lhe sendo atribuído o *status* de direito social.

2.2.2 Conceito de Assistência Social

Nos termos do artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 26/2000, estão listados como direitos sociais a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, dentre outros.

Nesta abordagem, Lenza (2010, p.838) discorre:

Os direitos sociais, direitos de segunda dimensão, apresentam-se como prestações positivas a serem implementadas pelo Estado (Social de Direito)

e tendem a concretizar a perspectiva de uma isonomia substancial e social na busca de melhores e adequadas condições de vida, estando, ainda, consagrados como fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, da CF-88).

Oportuno lembrar que o direito da Assistência Social está previsto no artigo 203 da Carta Magna, como se segue.

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

A CRFB/88 foi omissa quanto a uma conceituação da Assistência Social, entretanto destaca-se o conceito legal regulamentado em suas normas: o artigo 4º da Lei nº 8.212/91 e o artigo 3º do Decreto 3.048/99, assim dispostos:

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.

A Lei nº 8.742/1993, instituída para reger os ditames da Assistência Social, dispõe que:

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.

Isto posto, observa-se que a Assistência Social é uma política pública – direito do cidadão e dever do Estado, destinada aos sujeitos em estado de necessidade, sendo caracterizada pela desnecessidade de contribuição à Seguridade Social para ser efetivamente fornecida e tendo como objetivo garantir o mínimo necessário para a sobrevivência dos indivíduos.

Nas lições de Ibrahim (2012, p.6), tem-se como conceito de Assistência Social a seguinte expressão:

A Assistência Social serve para preencher as lacunas deixadas pela previdência social, que, devido a sua natureza contributiva, acaba por excluir os necessitados. A pessoa dotada de recursos para a sua manutenção, por exclusão, não será destinatária das ações estatais na área

assistencial, não sendo lícito a esta a obtenção de benefício assistencial pecuniário.

Isto vem ao encontro do entendimento de Martins (2008, p.482), ao estabelecer que:

A Assistência Social é, portanto, um conjunto de princípios, de regras e de instituições destinado a estabelecer uma política social aos hipossuficientes, por meio de atividades particulares e estatais, visando à concessão de pequenos benefícios e serviços, independentemente de contribuição por parte do próprio interessado.

Comungando destes posicionamentos, tem-se que a Assistência Social é um complemento da Previdência Social, a qual assume a forma de benefícios e serviços a ser destinada àqueles que não possuem renda para fazer frente a sua própria subsistência e, conseqüentemente, não podem contribuir para a Seguridade Social. Nesta seara, trata-se de uma política de proteção individual que atua após a concretização do estado de necessidade e subsidiariamente a proteção previdenciária.

Pode-se, também, definir Assistência Social a partir da conceituação apresentada por Yasbek (2009, p.64):

A assistência social constitui-se, assim, do conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta, junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão. O assistencial é neste sentido campo concreto de acesso a bens e serviços, enquanto oferece uma face menos perversa ao capitalismo.

Ainda, segundo a autora (2009, p.65), “cabe à assistência social um papel na ampliação das bases de legitimidade do Estado e de seu poder político de controle social”.

Não obstante, fato é que a Assistência Social pode ser prestada por outros que não o Estado, como pelas instituições de beneficência e por particulares, embora seja um dever inerente ao Poder Público garantir as condições mínimas para a sobrevivência do ser humano.

2.3 OBJETIVOS E DIRETRIZES

Inicialmente, a fim de proporcionar melhor compreensão sobre a temática, torna-se imprescindível a apresentação do significado dos termos “objetivo” e “diretriz”, cuja bibliografia léxica define que o primeiro significa “o fim que se deseja atingir” ou “a meta que se pretende alcançar”. Sobre diretriz, encontra-se no Dicionário Aurélio (2009) a seguinte definição: “é uma linha reguladora de um procedimento”.

A CRFB/88, em seu artigo 203, dispõe sobre os objetivos da Assistência Social:

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

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.

Consta ressaltar que o artigo 2º da Lei nº 8.742/1993 repete os objetivos consignados no artigo 203 da Carta Magna. No entanto, acrescenta como objetivos, em seus demais incisos, a vigilância sócio assistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; e a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões sócio assistenciais.

Ao diferenciar os princípios assistenciais dos objetivos, Martins (2008, p.483), afirma que as normas positivadas no artigo 2º da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS “são objetivos porque não informam, inspiram ou orientam o legislador, mas apenas são situações que a Assistência Social pretende cobrir”.

Importante ressaltar que alguns desses objetivos também encontram previsão em outros dispositivos e em outros artigos do texto constitucional vigente, a exemplo:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

I - aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil;

Na legislação infraconstitucional, a Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso); a Lei nº 7.853/89, que dispõe sobre os direitos das pessoas portadoras de deficiência; a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); a Lei nº 9.263/96, que dispõe sobre o planejamento familiar, dentre várias outras, têm por finalidade a defesa dos grupos mais carentes e vulneráveis da sociedade, ou seja, os contidos nos incisos I, II e IV do art. 203 da atual Carta Magna.

Como visto, outro objetivo da assistência social é “a promoção da integração ao mercado de trabalho”. Assim sendo, ressalta-se o disposto no artigo XXIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Art. 23º

1. Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual.

3. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de proteção social.

4. Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para defesa dos seus interesses.

Por fim, em comentário ao último objetivo, o artigo 20 da Lei nº 8.742/93 regulamentou o art. 203, V da CRFB/88 e instituiu o Benefício de Prestação Continuada – BPC, este que possui caráter não contributivo e é destinado aos idosos e pessoas portadoras de deficiência que não possuem meios de prover a própria subsistência.

No tocante as diretrizes, Martins (2008, p.484) aduz que “diretriz significa uma linha reguladora, um traçado, uma caminho a seguir. Envolve direção, rumo, sentido, uma conduta ou procedimento a ser seguido”.

O art. 5º da Lei nº 8.742/93 dispõe:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Com relação à primeira diretriz, o art. 17 da Lei nº 8.742/93 institui o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, órgão vinculado à Administração Pública Federal e responsável pela coordenação da Política Nacional da Assistência Social. Dentre as suas atribuições estão a de normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; e a de prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social, conforme preceituam, respectivamente, o art. 18, II e o art. 19, VIII do dispositivo elucidado.

Em comentários sobre as diretrizes da Assistência Social, Amado (2012, p.52) discorre que: “a realização dos direitos fundamentais no campo da assistência social é tarefa comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, existindo apenas um único órgão de cúpula na área em cada esfera de governo”.

Neste diapasão, observa-se que as normas gerais relativas à organização da assistência social serão determinadas pela União, enquanto que a coordenação e execução da política social incumbirão, também, tanto aos Estados quanto aos Municípios; tendo suas competências discriminadas entre os arts. 12 e 15 da Lei nº 8.742/93. Assim, com este modelo de organização, o Estado consegue prestar e agilizar as ações assistenciais com maior dinamismo e eficiência.

A segunda diretriz tem como objetivo instalar uma democracia participativa na política assistencial, na qual os cidadãos possam participar ativamente na formulação e controle das políticas sociais. No entanto, conforme relata Garcia

(2011, p.13), “a participação dos usuários se concentra nas conferências de assistência e nos conselhos, de forma bastante pontual”.

Como disposto anteriormente, a Assistência Social, antes da promulgação da CRFB/88, não possuía o *status* de direito social e não integrava o tripé do gênero Seguridade Social. Assim, as entidades filantrópicas foram as grandes protagonistas da prática assistencialista.

Em virtude de tais circunstâncias, a terceira diretriz visa impor o dever do Estado em prestar assistência aos necessitados. É o Poder Público o primeiro responsável pela busca de soluções para os problemas sociais.

Amado (2012, p.52) assevera que:

“[...] a sociedade também participa da assistência social no Brasil, especialmente através de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (entidades filantrópicas) e de pessoas naturais que ajudam os carentes, mas a responsabilidade principal é do Poder Público.”

Nesta seara, observa-se que a responsabilidade total pelo risco social é do Estado. Não quis o legislador que essa atribuição fosse compartilhada, e, em razão disso, a participação das organizações não estatais na política social deveriam ser caracterizadas tão somente por uma atuação secundária.

2.4 PRINCÍPIOS

Antes de examinar os princípios da Assistência Social, cabe uma breve acepção sobre o seu conceito. Na busca de uma definição, Martins (2012, p.44, apud Mello, 1980, p.230), explana que:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade de sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.

Assim, diante da importância dos princípios na elaboração das leis e aplicação do Direito, Nader (2010, p.200) relata que “a qualidade da lei depende, entre outros fatores, dos princípios escolhidos pelo legislador [...] Se os princípios não forem justos, a obra legislativa não poderá ser justa”.

Ainda, em obra doutrinária, Filho (2010, p.19), assevera que “os princípios, sendo verdades fundamentais tomadas como ponto de partida para o desenvolvimento de qualquer sistema de conhecimento, conferem-lhe validade, gerando um estado de certeza indispensável à sua estruturação”.

Nesta feita, a Lei nº 8.742/93, com a escrita trazida pelo artigo 4º, dispõe os cinco princípios que devem orientar as prestações públicas destinadas à cobertura da assistência social enquanto política de proteção social não contributiva; e que se somam em qualidade aos princípios inerentes ao gênero “Seguridade Social”.

2.4.1 Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica

Verifica-se, através do primeiro princípio enunciado no artigo 4º da Lei 8.742/93, que as necessidades sociais dos cidadãos se sobrepõem as exigências de ordem econômica, sendo irrelevante o custo necessário que importará à Seguridade Social para a consecução dos objetivos da política de Assistência Social.

Ao explanar sobre o princípio, Cedenho (2012, p.99) assevera que:

Nesse ponto o legislador escolhe, sem sombra de dúvida, o atendimento às necessidades sociais em detrimento de investimentos em outros campos econômicos que trariam rentabilidade ao Estado, mas significariam prejuízos sociais.

Sendo dever do Estado garantir condições mínimas de sobrevivência para os cidadãos, não pode haver privilégios econômicos em detrimento à política social, diante do grau de importância para a sociedade. Assim, “o que importa na Assistência Social é o atendimento às necessidades sociais” (Martins, 2008, p.483).

Não obstante, entende-se que o Estado não pode ter seu crescimento e desenvolvimento afetado pela política de ajuda e suporte aos necessitados. À vista disso, a política de Assistência Social não é impulsionada, na prática, em decorrência das dificuldades de impor limites econômicos destinados a cobrir o risco social, sendo, em consequência, impostas, pelo legislador ordinário, as muitas exigências para a garantia dos benefícios e serviços assistenciais (FERAZZINI, 2006).

2.4.2 Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas

Outro princípio importante é o da Universalização dos Direitos Sociais, asseverando que é dever da Assistência Social tornar o destinatário por ela acobertado alcançável pelas demais políticas públicas.

Para Cedenho (2012, p.99), este princípio “coaduna-se com o princípio da universalidade da seguridade social”.

Comungando deste entendimento, Martins (2014) relata que:

A universalidade de atendimento refere-se aos sujeitos protegidos (universalidade subjetiva), ou seja, todas as pessoas em estado de necessidade devem ser atendidas pela Seguridade Social. Já a universalidade de cobertura diz respeito às contingências cobertas (universalidade objetiva), ela significa cobrir todos os eventos que causem estado de necessidade e é objetiva porque diz respeito a fatos que deverão ser cobertos pela Seguridade Social. Na Assistência Social, essa universalidade objetiva/subjetiva não terá muito problema porque não há limitação de acesso à Seguridade Social, logicamente que essa limitação sempre vai existir em razão da capacidade contributiva do Estado e do que dispuser a lei. Em regra, todavia, quem estiver em estado de necessidade e for atingido pela contingência social terá direito à proteção assistencial, em tese.

Neste contexto, observa-se que a Assistência Social não é uma política substitutiva, mas sim uma política garantidora de direitos sociais fundamentais, não sendo o único meio de amparo a qual se ver o Poder Público obrigado a prestar, visto que este princípio estende aos destinatários da ação assistencial o direito de se ver acolhido pelas demais políticas públicas, independentemente de contribuição pecuniária ou não.

2.4.3 Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à conveniência familiar comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade

Ao discorrer sobre o princípio, Amado (2012, p.51):

Não é porque uma pessoa precisa do benefício ou serviço da assistência social que o Estado ou a sociedade poderá colocá-lo em situação vexatória, devendo ser preservada a sua dignidade, sendo vedada qualquer discriminação negativa no atendimento dos povos urbanos e/ou rurais.

Malgrado este entendimento, vê-se que o princípio em destaque vem a esculpir o compromisso do Estado brasileiro em respeitar à dignidade da pessoa humana, vedando o Poder Público exigir dos cidadãos qualquer comprovação vexatória do seu real estado de necessidade.

Partilhando destas considerações, Cedenho (2012, p.99) aduz:

É o respeito à dignidade da pessoa humana, que nas vestes da assistência social significa, em última instância, o pleno exercício da cidadania por aqueles que, não fosse essa forma integradora, estariam indubitavelmente à margem da sociedade.

Nesta abordagem, importante ressaltar que além da Assistência Social ser direito do cidadão, conforme preceitua o artigo 1º da LOAS, o princípio em estudo também enfoca para o direito dos necessitados em ter os serviços e benefícios da política assistencial prestados com qualidade.

2.4.4 Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantido-se equivalência às populações urbanas e rurais

Segundo o art. 5º, caput da CRFB/88, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Ainda, vide determinação no artigo 3º, IV da Carta Magna vigente, constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por conseguinte, o princípio em destaque tem por objetivo criar na espécie Assistência Social um caráter de isonomia e imparcialidade na prestação da política assistencial; coibindo qualquer espécie discriminatória que possa afastar da população o acesso aos benefícios, programas e prestações assistenciais.

Em outras palavras, o indivíduo benemerente do amparo público deverá ter o mesmo tratamento destinado aos sujeitos em idêntica situação. Não é requisito relevante para a efetiva prestação assistencial a intensidade de gastos/tempo necessária para coibir o risco social na qual está acometido o sujeito, bastando, apenas, que se comprove o real estado de necessidade.

2.4.5 Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão

Com efeito, o conceito deste princípio resolve-se pela sua própria denominação. Sendo assim, observa-se que os benefícios, serviços e programas assistenciais devem ser amplamente divulgados, bem como os critérios de concessão a serem preenchidos para a efetiva prestação da proteção social.

Na ótica de Júnior (2006, p. 09) “a relação jurídica entre o assistido e o órgão assistente se instala no momento em que aquele já está em estado de necessidade, gerado pela ocorrência de uma contingência social ou risco”.

Assim, infere-se que a própria situação de risco social na qual estão inseridos os necessitados é a prova concreta de que os cidadãos não estão totalmente a par dos seus direitos.

Logo, diferentemente da previdência social, nesta que, em razão da contribuição monetária prévia para uma posterior obtenção de benefícios, há uma maior amplitude individual na busca dos direitos assegurados; na espécie “assistência social” é dever do Estado buscar e inserir os sujeitos acometidos pelo risco social no fornecimento da prestação assistencial, devendo sempre ampliar a divulgação dos programas, serviços e benefícios assistenciais.

3 DA REGULAMENTAÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O artigo 22, XXIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que compete privativamente à União legislar sobre o gênero “Seguridade Social”. Ademais, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública; e da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, conforme preceitua o art. 23, II do texto constitucional vigente.

A Assistência Social está disciplinada nos arts. 203 e 204 da CRFB/88. Já a norma garantidora do Benefício de Prestação Continuada está prevista no art. 203, V da atual Carta Magna, sendo considerada uma norma de eficácia limitada, visto que depende da atuação futura do Poder Público para produzir totalmente seus efeitos jurídicos.

Nas lições de Lenza (2010, p. 180), tem-se como conceito de normas de eficácia limitada:

São aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada, não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional. São, portanto, de aplicabilidade mediata e reduzida.

Dessa forma, coube à Lei nº 8.742/93, denominada Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, a tarefa de regulamentar, a nível infraconstitucional, a garantia deliberada no art. 203, V da CRFB/88 de um benefício mensal a ser dado aos portadores de deficiência e aos idosos que não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Por conseguinte, a LOAS conceitua, caracteriza e delimita os critérios para a concessão do BPC e dos chamados “benefícios eventuais”. Assim, faz-se necessário realizar uma concisa abordagem acerca dos requisitos necessários para a concessão destes benefícios.

3.1 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA - BPC E A LEI Nº 8.742/93

Como já explanado anteriormente, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Assistência Social ganhou o *status* de

direito social, integrando o tripé da Seguridade Social ao lado da Saúde e da Previdência Social.

A estrutura do texto constitucional vigente é formada por um corpo de normas fixas e outro de normas transitórias. Estas últimas, chamadas de Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, podem ser interpretadas como um corpo de normas constitucionais de passagem, que regulam assuntos pendentes do constitucionalismo anterior e que se exaurem com o tempo (MENDES E BRANCO, 2012).

Nesta abordagem, a CRFB/88 traz em suas disposições transitórias:

Art. 58. Os benefícios de prestação continuada, mantidos pela previdência social na data da promulgação da Constituição, terão seus valores revistos, a fim de que seja restabelecido o poder aquisitivo, expresso em número de salários mínimos, que tinham na data de sua concessão, obedecendo-se a esse critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios referidos no artigo seguinte.

Art. 59. Os projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefício serão apresentados no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição ao Congresso Nacional, que terá seis meses para apreciá-los.

Observa-se que, findo o prazo constitucional a que se refere o art. 59, o Chefe do Poder Executivo não apresentou nenhum projeto de lei ao Congresso Nacional dispondo sobre a organização da Seguridade Social e os planos de custeio e de benefício.

Conforme relata o artigo científico publicado pelo portal Ministério Público de Goiás (2000), o Poder Legislativo tomou a iniciativa de legislar sobre a matéria e apresentou o projeto de lei nº 3.099/89. Porém, o então Presidente da República Fernando Collor vetou integralmente o projeto da LOAS, sob a afirmação de que o país não dispunha de recursos para o pagamento dos benefícios previstos.

Sobre o período histórico em comento, Lonardoni, Gimenes e Santos (2006, p. 05) asseveram que a “luta para aprovação dessas leis exigiu um complexo procedimento de organização dos princípios preconizados na CF/88. Sua deliberação esbarrou em forças conservadoras, convertendo-se em um processo de difícil operacionalização”.

Na sequência, em 1991, a matéria voltou à pauta do Poder Legislativo com a elaboração do projeto de lei nº 3.154/91. No entanto, seu trâmite no Congresso foi adiado por razões políticas, sociais, econômicas e pelo Procurador Geral da

República, o qual alegou ser a elaboração do projeto competência do Poder Executivo Federal.

O Chefe do Executivo Federal se manifestou somente em 1993, apresentando um novo projeto lei com disposições contrárias as pretendidas pelas organizações sociais. Entretanto, motivado pelas cobranças realizadas pelas entidades de classe e especialistas no assunto, o projeto de lei nº 3.154/91 foi colocado em pauta, discutido artigo por artigo, tendo, por fim, sua aprovação.

Finalmente, em 07 de setembro de 1993, o Presidente Itamar Franco sanciona a Lei nº 8.742/93, a denominada Lei de Organização da Assistência Social - LOAS.

Em oportuno momento, importante destacar a Lei nº 6.179/74, a qual instituiu a denominada “renda mensal vitalícia”. Era um benefício assistencial pago pela Previdência Social, correspondente à metade do salário mínimo vigente, aos maiores de 70 (setenta) anos de idade e aos inválidos que não exerciam atividade remunerada ou não auferiam rendimento, sob qualquer forma, superior ao valor do próprio benefício, conforme preceitua o art. 1º do dispositivo infraconstitucional em comento.

O artigo 139 da Lei nº 8.213/91, legislação esta que versa sobre os planos de benefícios da Previdência Social, estatuiu que a “Renda Mensal Vitalícia” continuaria integrando o elenco de benefícios da Previdência Social até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da CRFB/88. Dentre algumas mudanças estruturais, o valor do benefício passou a ser de um salário mínimo.

Por fim, com a edição da Lei nº 8.742/93, a “Renda Mensal Vitalícia” foi extinta em razão da implantação do Benefício de Prestação Continuada – BPC, conforme previsão contida no art. 40 da lei em comento.

3.2 CONCEITO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Conforme preceituam o art. 203, V da CRFB/88 e o art. 20 da Lei nº 8.742/93, o BPC é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Segundo conceito formulado por Martins, (2008, p.493), o BPC é “um benefício de trato continuado, que é devido mensal e sucessivamente”. Trata-se, pois, de um benefício individual, intransferível e não vitalício que consagra uma garantia de mínimo social aos necessitados; sendo devido independentemente de carência.

Embora a operacionalização do Amparo Social (BPC) seja realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, consoante disposto no art. 3º do Decreto nº 6.214/07, e os recursos para seus custeios provenham da Seguridade Social, de acordo com o art. 204 da CRFB/88, o BPC não é um benefício previdenciário, visto que para sua concessão não há necessidade prévia de contribuição do beneficiário, bastando apenas à comprovação dos requisitos em lei para sua obtenção.

3.3 REQUISITOS PARA CONCESSÃO DO BPC

O legislador pátrio instituiu, no art. 203, V da CRFB/88, 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.

A regulamentação dessa norma foi promovida pelo art. 20 da Lei nº 8.742/93 e posteriormente alterada pela Lei nº 12.435/11, assim dispondo:

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.

Desse norte, observa-se que os beneficiários do benefício em relato serão idosos e deficientes que não possuem meios, por si só ou pela ajuda de seus familiares, de manterem condições mínimas para sua manutenção e sobrevivência.

É sabido que os beneficiários assistenciais não necessitam contribuir previamente à Seguridade Social para a efetiva prestação da política de proteção social. No entanto, os requisitos legais impostos para a obtenção do BPC servem para corrigir excessos e evitar distorções sobre a real necessidade da garantia do benefício.

Ao dissertar sobre o BPC, o Procurador Federal Madeira (2010) relata que:

Trata-se, portanto, de benefício que tem por meta resguardar aqueles que, por uma situação adversa, não têm condições de manterem a própria subsistência. Protege, em outras palavras, o miserável, que, por isso, não teve condições de contribuir para a Previdência Social. Com isso, tenta-se fazer com que, mesmo eles, tenham acesso ao mínimo necessário para usufruírem dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, dentre os quais se destaca a dignidade da pessoa humana.

Neste diapasão, infere-se que as condições impostas em lei para a obtenção do benefício assistencial servem, também, para limitar seu acesso àqueles realmente necessitados, evitando uma sobrecarga onerosa aos cofres públicos, visto ser o BPC um benefício de caráter não contributivo.

Assim sendo, faz-se necessário uma abordagem detalhada de cada critério necessário para a concessão do Amparo Social.

3.3.1 Sobre os idosos

Conforme já narrado, o art. 203, V da CRFB/88 e o art. 20 da Lei nº 8.742/93 asseguram aos idosos que não possuem meios de prover sua própria subsistência a garantia de um benefício mensal no valor de 1 (um) salário mínimo.

Portanto, vê-se que, além do requisito da hipossuficiência econômica, a ser abordado posteriormente, o legislador ordinário optou, também, por incluir um critério etário objetivo, limitando o acesso ao BPC ao estabelecer uma idade mínima para concessão do benefício assistencial.

Importante mencionar a Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS de 2014, que ao estabelecer critérios e procedimentos a serem adotados pelo INSS na operacionalização do Benefício de Prestação Continuada, dispôs que:

Art. 16. Para fins do reconhecimento do direito ao BPC, o idoso deve comprovar:
I - idade de sessenta e cinco anos ou mais;
II - renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes inferior a um quarto do salário mínimo;
III - não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória; e
IV - domicílio e residência no Brasil.

Nesta abordagem, o idoso também precisa cumprir mais dois critérios de cunho objetivo para lhe ser concedido o benefício assistencial: não possuir outro

benefício no âmbito da Seguridade Social e ter domicílio e residência no Brasil. No entendimento de Kertzman (2010, p. 454), “os benefícios da assistência social destinam-se, apenas, aos brasileiros natos e aos estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil, desde que não estejam amparados pelo sistema previdenciário do país de origem”.

Analisando o critério etário para concessão do benefício em questão, Kertzman (2010, p.453) mostra que a idade para se considerar uma pessoa idosa já foi alvo de mudanças na legislação. Ressalta-se que o item “a” é redação original do art. 38 da Lei nº 8.742/93; e o item “b” faz referência à nova redação dada ao artigo pela Lei nº 9.720/98.

- a) No período de 01/01/96 a 31/12/97, a idade mínima para o idoso era de 70 anos;
- b) A partir 01/01/98, até 31/12/03, a idade mínima para o idoso passou a ser de 67 anos;
- c) Com a aprovação do Estatuto do Idoso, Lei 10.741/03, a partir de 01/01/04, a idade mínima para o idoso passou a ser de 65 anos.

Em oportuno momento, faz-se necessário comentar os objetivos da Lei nº 10.741/2003, a qual busca consolidar e ampliar os direitos sociais assegurados constitucionalmente aos idosos. Quanto à conceituação de idoso, a Lei em destaque aduz, em seu art. 1º, que idosas são as pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos. No entanto, em seu capítulo VIII, que versa sobre a Assistência Social, dispõe, com a escrita trazida pelo art. 34, posteriormente editado pelo Decreto nº 6.214/07, que:

Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Dessa forma, para fins de concessão do BPC a idade mínima exigida para o requerimento do benefício é a de 65 (sessenta e cinco) anos. Em suma, o legislador ordinário utilizou-se do critério orçamentário na escolha da idade mínima para concessão do benefício.

Por fim, de acordo com o art. 10 do Decreto nº 6.214/07, quanto à identificação e comprovação da idade do requerente idoso brasileiro nato, esta será realizada através da apresentação da certidão de nascimento; certidão de

casamento civil; certificado de reservista; carteira de identidade; ou carteira de trabalho e previdência social. No artigo seguinte, o dispositivo em destaque assevera que para o requerente idoso brasileiro naturalizado deve ser apresentado o título declaratório de nacionalidade brasileira; e a carteira de identidade ou carteira de trabalho e previdência social.

3.3.2 Sobre os portadores de deficiência

A CRFB/88 dispõe que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, conforme versa seu art. 3º, inciso IV. Desse modo, e em razão do contexto histórico de exclusão, dificuldades e desvantagens sofridas pelos portadores de deficiências, a atual Carta Magna elencou diversas normas de proteção a esse grupo em particular; visando, também, a sua inclusão social.

Dentre os dispositivos referentes à pessoa portadora de deficiência, destacam-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

[...]

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

VIII - a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão.

[...]

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

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 a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Percebe-se que o texto constitucional vigente não conceituou a expressão “pessoa portadora de deficiência”, deixando essa atribuição a cargo do legislador

ordinário. Assim, ao passar dos anos, a concepção de deficiência para fins de recebimento do BPC foi sendo alvo de mudanças na legislação.

Merece destaque o texto do Decreto nº 3.298/99, que, ao regulamentar a Lei nº 7.853/89 - Lei Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência, estatuiu que se consideraria “deficiência” toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano.

Para este mesmo dispositivo, “deficiência permanente” seria aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos. Ainda, definiu “incapacidade” como sendo uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.

Posteriormente, com a edição da Lei nº 8.742/93, que normatizou o art. 203, V da CRFB/88, “pessoa portadora de deficiência” passou a ser aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho, conforme disposto no § 2º do artigo 20 da LOAS.

Comentando esse conceito, Miranda (2007, p.298) dispunha que:

Incapaz para a vida independente e para o trabalho é aquele que não pode se sustentar, necessitando do auxílio ou atenção de terceiro para a execução de tarefas que lhe exija maior esforço. Enfim, o conceito de vida independente não significa situação de prostração física que impeça por completo o deficiente de se locomover e realizar atividades elementares do dia-a-dia (v.g. asseio pessoal, vestir-se e comer). Não será independente aquele que para gerir satisfatoriamente sua vida dependa, em razoável grau, da assistência de outrem.

Em suma, para fazer jus ao benefício, o requerente teria que ser, de forma simultânea, incapacitado para o trabalho e para os atos da vida independente. Logo, qualquer concessão fora desses padrões estaria dando interpretação diversa da lei.

Na sequência, o art. 2º, II do Decreto nº 1.744/95 estabeleceu um novo conceito do tema, ao dispor que “pessoa portadora de deficiência” era aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho em razão de anomalias ou

lesões irreversíveis de natureza hereditária congênitas ou adquiridas, que impediam o desempenho das atividades da vida diária e do trabalho.

Por sua vez, o texto do Decreto em comento restou revogado pelo Decreto nº 6.214/07; novamente modificado pela promulgação do Decreto nº 7.617/11, que assim dispôs:

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.

Consta ressaltar que esta definição surgiu na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, a primeira a ser recepcionada e aprovada nos termos do art. 5º, parágrafo 3º da CRFB/88. Desse modo, por se tratar de uma Convenção internacional sobre Direitos Humanos, necessitou ser aprovada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos e por três quintos dos votos dos respectivos membros para ganhar o *status* de Emenda Constitucional.

Por conseguinte, promoveu a adaptação da legislação infraconstitucional, alterando o conceito de “pessoa portadora de deficiência” e adequando-o as mudanças trazidas pelas novas realidades sociais.

Essa conceituação foi mantida com a publicação das Leis nº 12.435/11 e 12.470/11; a primeira que apenas acrescentou a definição de “impedimentos de longo prazo” como sendo aqueles que produzam efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Comentando estas mudanças legislativas, a Procuradora Federal Lins (2014), preleciona que:

Primeiramente, a alteração no panorama legislativo implica em mudança na conceituação de pessoa com deficiência, pois enquanto na redação original do art. 20, § 2º, da Lei nº 8.742/93 exigia-se a incapacidade para o trabalho capaz de gerar o sustento do indivíduo, no conceito atual exige-se que o impedimento de longo prazo interfira na participação em sociedade do indivíduo. Com isso, parece que a incapacidade profissional não é mais o ponto central para a definição da deficiência.

Dessa forma, a questão polêmica incidente sobre o conceito de “portador de deficiência” é saber a amplitude dada pelo legislador aos requisitos caracterizadores da própria deficiência, visto que o termo “impedimento” permite uma aplicação mais

abrangente, ao passo de que “incapacidade” é o termo mais adequado à aptidão para o trabalho (IBRAHIM, 2012). No mais, há divergências doutrinárias e jurisprudências no sentido de que somente a incapacidade permanente poderia dar ensejo à concessão do BPC.

Neste diapasão, embora a lei tenha definido o prazo mínimo necessário para se caracterizar um impedimento de longo prazo, resta saber se a intenção do legislador é garantir um mínimo existencial as pessoas em estado de necessidade, ou se é conceder o benefício apenas àquelas que possuam incapacidade por período igual ou superior a 2 (dois) anos, como dispõe a LOAS.

Em resumo, o panorama para concessão do BPC tornou-se mais “aberto”, podendo, em casos específicos, ser até concedido a pessoas que não necessitam do amparo do Poder Público.

Conforme mencionado, a jurisprudência ainda não é pacífica ao versar sobre a matéria. Em recente decisão, o Tribunal Regional Federal - TRF da 1^o Região fundamentou sua decisão especificadamente no disposto em lei. Nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. BENEFÍCIO DE AMPARO SOCIAL À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. LEI Nº 8.742. AUSÊNCIA DE INVALIDEZ/INCAPACIDADE. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. PEDIDO IMPROCEDENTE. SENTENÇA MANTIDA.

1. O benefício de prestação continuada é devido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. 2. No que toca a renda familiar per capita, o Plenário do STF manifestou-se, por ocasião da ADIN n. 1.232-1/DF, no sentido de que a lei estabeleceu hipótese objetiva de aferição da miserabilidade, contudo, o legislador não excluiu outras formas de verificação de tal condição. Para tal, cite-se outros benefícios de cunho assistencial instituídos posteriormente com critério objetivo de renda familiar per capita inferior a ½ do salário-mínimo (Lei nº 10.689/2003 e Lei n. 9.533/1997). Tais inovações legislativas demonstram o objetivo de salvaguarda do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. 3. No tocante a deficiência, urge registrar que se considera pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas (art. 20, §2º da Lei nº 8.742/93, com redação dada pela Lei nº 12.435, de 06/07/2011). 4. No caso, o laudo pericial confirma que a requerente possui sequelas de um acidente antigo, porém as regiões afetadas pelo acidente não apresentam limitação funcional significativa. Concluiu a perícia que, no momento, há diminuição de capacidade laboral que exija esforço físico, cuja recuperação poderá ser obtida no período de 90 dias, mediante tratamento adequado. **Assim, ainda que haja limitação física, vê-se que a incapacidade da autora é parcial e temporária, e que ela não necessita de ajuda de terceiros para atividades da vida independente. Há de se concluir, portanto, que a limitação física da autora é de curto prazo, porquanto não se enquadra no conceito de invalidez/incapacidade previsto na Lei nº 8.742/93.** 5. O

estudo social demonstra a presença do requisito da hipossuficiência econômica da autora, visto que a renda per capita é igual/inferior a ½ do salário mínimo vigente à época (R\$ 380,00), conforme novo entendimento disposto no item 2. **6. Ainda que se faça presente o requisito da hipossuficiência econômica, patente que a parte autora não faz jus ao benefício assistencial pleiteado, visto que não preencheu o requisito da invalidez/incapacidade.** 7. Com efeito, a não comprovação de um dos requisitos exigidos pela Lei 8.742/93 enseja o indeferimento do benefício assistencial, pelo que não merece reforma a sentença recorrida. 8. Apelação não provida. (TRF1, AC nº 2007.33.06.000581-6/BA, Segunda Turma, Relator: Cleberson José Rocha, D.E. 16/09/2014). (grifo nosso).

No entanto, o TRF da 4ª Região proferiu posicionamento contrário e flexibilizou o entendimento acerca dos impedimentos de longo prazo. Na decisão, a atual conjuntura de miserabilidade e incapacidade parcial vivida pela parte autora foi suficiente para concessão do BPC. Pelo entendimento do Tribunal:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CONCESSÃO. INCAPACIDADE PARCIAL PARA O TRABALHO E ESTADO DE MISERABILIDADE COMPROVADOS. SENTENÇA MANTIDA. ERRO MATERIAL. 1. Encontrando-se a parte autora incapacitada para o exercício de atividades que lhe garantam a subsistência, enquadra-se na acepção de pessoa com deficiência, prevista no § 2º do art. 20 da Lei nº 8.742-93, com a redação atual, pois enfrenta impedimentos de longo prazo, de natureza física que, em interação com diversas barreiras podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. **Ainda que parcial a incapacidade, a autora faz jus ao benefício assistencial enquanto não recuperar sua capacidade laborativa** e passar por um processo de reabilitação profissional que possibilite a sua inserção no mercado de trabalho. 2. Comprovada a incapacidade para o trabalho e o estado de miserabilidade, é de ser mantida a sentença que concedeu o benefício assistencial, desde a data do requerimento administrativo. 3. Corrigido, de ofício, erro material na sentença no tocante à data do protocolo administrativo. (TRF4, APELREEX 0014585-64.2012.404.9999, Sexta Turma, Relator João Batista Pinto Silveira, D.E. 14/01/2013). (grifo nosso)

Ainda, importante destacar a edição da Súmula 48/2012 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, assegurando que “a incapacidade não precisa ser permanente para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada”.

Diante dos fatos, o indivíduo portador de uma deficiência que o incapacita parcial e temporariamente para a vida independente e para o trabalho não pode ser excluído da política de assistência pública, até porque o legislador não impôs nenhum prazo de carência para a concessão do BPC. A omissão em prestar assistência, em razão da incapacidade parcial ou em virtude do impedimento

causado pela deficiência não ser superior a 2 (dois) anos, fere o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, não sendo digno deixar parte da população em risco social pelo não cumprimento de critérios intrínsecos.

Em vista disso, partindo-se em consideração que a intenção do legislador é a de amparar e proteger os portadores de deficiência que não possuem meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, faz-se necessário levar em consideração as peculiaridades do caso concreto para a definitiva concessão do BPC.

Por fim, condiz lembrar que além do requisito incapacidade, o portador de deficiência ainda deve comprovar o requisito da miserabilidade, a ser abordado no próximo tópico; domicílio e residência no Brasil; e não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, em conformidade com o art. 17 da Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS.

3.3.3 Sobre os hipossuficientes econômicos

Mais uma vez, importa destacar que o BPC é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família, conforme a exegese do art. 203, V da CRFB/88 e do art. 20 da LOAS.

Feito isso, o último critério a ser analisado para a concessão do Amparo Social, e requisito comum a ser cumprido pelos portadores de deficiência e idosos, é a averiguação da miserabilidade para fins assistenciais.

Neste tópico é abordado apenas o disposto nos instrumentos normativos em vigor. Os novos entendimentos e as divergências associadas ao requisito da miserabilidade social para fins de concessão do BPC serão abordadas detalhadamente no próximo capítulo, sendo necessário, neste momento, entender os preceitos jurídicos empregados para a análise da hipossuficiência econômica.

A LOAS estabeleceu um critério de miserabilidade social tomando por base o salário mínimo. Assim, seu art. 20, parágrafo 3º dispõe que “considera-se incapaz de prover à manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo”.

Por esta conceituação, o nível de pobreza é estabelecido mediante avaliação da renda per capita família. Desse modo, faz-se necessário entender a abrangência

da expressão “família” e identificar quais rendimentos compõem a renda mensal bruta familiar.

A redação original do art. 20, parágrafo 1º da LOAS entendia por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia seria mantida pela contribuição de seus integrantes.

Este dispositivo sofreu alteração pela Lei nº 9.720/98, ao passo que “família” seria o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213/91 e que viviam sob o mesmo teto. Desse modo, faziam parte do grupo familiar os pais; os filhos e irmãos não emancipados, menores de 21 (vinte e um) anos ou inválidos; os cônjuges; e os companheiros (as). Ressalta-se que o enteado e o menor tutelado foram equiparados a um filho.

Nota-se que a redação original não estava associada a relações de parentesco ou consanguinidade, mas tão somente à convivência social em determinado espaço físico. Com a mudança legislativa, houve uma restrição aos integrantes da família, ou seja, somente os indivíduos expressamente listados no artigo incidiriam no cômputo da renda familiar para fins de averiguação da miserabilidade.

Atualmente, com redação dada pela Lei nº 12.435/11, o dispositivo preceitua que:

Art. 20. § 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.

Comentando a última mudança ocorrida, o Procurador Federal Xavier (2014) relata:

Em decorrência da nova norma foi também retirado o limite de idade, previsto no art. 16 da Lei 8.213/91 – já que o referido dispositivo inclui como dependentes previdenciários o filho e o irmão não emancipados, menores de 21 anos ou os inválidos - e foi estabelecida uma nova condicionante para que o filho, enteado, ou irmão do requerente seja considerado o grupo familiar: ser solteiro. Isso porque se o filho, enteado ou irmão, possuir vínculo matrimonial ou de união estável, ele faz parte de outro grupo familiar, e seus rendimentos são direcionados a este, mesmo que resida no mesmo teto do requerente.

Salienta-se que o entendimento do Procurador corrobora com o disposto no art. 2º, VI da Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS nº 2 DE 19 de setembro de 2014. Ademais, com relação à Lei nº 9.720/98, observa-se que a redação dada pela Lei nº 12.435/11 ampliou os integrantes do grupo familiar, visto que inseriu no cômputo da renda per capita da família os filhos, irmãos e enteados maiores de 21 (vinte e um) anos.

Isto posto, definida a abrangência do termo “família”, funda-se necessário transcrever quais rendimentos auferidos pelos seus integrantes serão utilizados para o cômputo da renda familiar. O art. 4º, VI do Decreto nº 6.214/07, dispõe:

Renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, prólabore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada.

Ademais, importante ressaltar benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária, assim como valores oriundos de programas sociais de transferência de renda; bolsas de estágio curricular; pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica; remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz; e rendas de natureza eventual ou sazonal não serão computadas no cálculo da renda mensal bruta familiar, em virtude da disposição contida no art. 4º, parágrafo 2º do Decreto em comento.

Sendo assim, para o requerente satisfazer o requisito da miserabilidade para fins de concessão do BPC, o valor total dos rendimentos brutos auferidos pelos membros da família ‘dividido’ pelo número de integrantes do núcleo familiar terá que resultar em uma renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

3.4 DO REQUERIMENTO, CONCESSÃO, REVISÃO, SUSPENSÃO E CANCELAMENTO DO BPC.

O Benefício de Prestação Continuada deve ser requerido junto às Agências da Previdência Social - APS ou junto aos órgãos autorizados para este fim, conforme aduz o art. 11 da Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS nº 2 de 19 de

setembro de 2014. Segundo o art. 10 deste preceito normativo, a habilitação ao BPC depende da apresentação dos documentos de identificação pessoal e da família; do formulário de solicitação; e da declaração da composição do grupo e renda mensal bruta familiar.

Feito isso, para a concessão do benefício assistencial, os idosos, comprovando possuir 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade, e os portadores de deficiência passarão por uma avaliação social a ser realizada por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Para estes últimos, ainda será necessária uma avaliação da deficiência e do grau de impedimento pelos médicos peritos do referido Instituto, conforme disposto no art. 20, parágrafo 6º da Lei nº 8.742/93.

Comentando tais disposições, o doutrinador Simões (2009, p.332), relata que:

A concessão do benefício, pelo INSS, está sujeita ao preenchimento dos requisitos legais, acima expostos, com a ressalva quanto ao citado limite, uma vez que tem a natureza de ato administrativo vinculado, demandando, portanto, de investigação probatória da efetiva presença dos requisitos legais.

Quanto à revisão do BPC, o artigo 21 da LOAS assevera que a cada 2 (dois) anos o Amparo Social deve ser revisto para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. Observa-se que o principal objetivo das revisões periódicas é buscar imperfeições contidas na manutenção do BPC, em razão de que a renda mensal familiar per capita ou a condição do deficiente pode mudar no decorrer destes 2 (dois) anos.

Nas palavras de Netto (2014, p. 02):

É válido frisar que, mesmo havendo a concessão, através de processo judicial, fora dos critérios previstos pela Lei nº 8.742/1993, o benefício pode ser cancelado quando, em revisão periódica de dois anos, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS verificar que houve alteração fática na vida do beneficiário. Mesmo estando coberto pelo manto da coisa julgada, o beneficiário não poderá se utilizar do princípio do paralelismo das formas (ou princípio da congruência das formas), segundo o qual o benefício só poderá ser cancelado pela mesma via que se originou.

Embora Kertzman (2010, p.458) entenda que “as alterações nas condições que deram origem ao benefício, quando ocorridas após a concessão, não constituem irregularidades”, a mudança nos requisitos informadores e necessários para a

concessão do BPC deve resultar na sua suspensão, como informa o art. 51 da Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS nº 2 de 19 de setembro 2014.

Noutro, na Portaria supramencionada ainda há um leque de possibilidades que podem ocasionar a suspensão do BPC, dentre elas destaca-se o não saque do valor do benefício pelo prazo superior a 60 (sessenta) dias, vide art. 45; quando não for possível a realização da reavaliação bienal por motivo de não comparecimento do beneficiário convocado à APS, conforme art. 51, parágrafo 1º; quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual, consoante o art. 55.

Por fim, no que tange ao cancelamento/cessação do benefício, a LOAS, com escrita trazida pelo seu art. 21, assevera que o BPC será cancelado com a morte do beneficiário, de acordo com parágrafo 1º; ou quando se constatar irregularidades na sua concessão ou utilização, concordante o parágrafo 2º.

Nesta última situação, aduz-se que para cancelar o Amparo Social deve ser assegurado ao interessado o contraditório e a ampla defesa, em razão do disposto no art. 5º, LV CRFB/88, a qual garante aos litigantes em processo administrativo o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

A Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS traz algumas situações que ensejam a cessação do BPC, entre elas estão o não saque do Amparo por mais de 180 (cento e oitenta) dias (art. 45); em casos de morte presumida ou de ausência do beneficiário, declarada em juízo (art. 59, III); e por renúncia do benefício, pelo titular, para concessão de outro benefício a que fizer jus (art. 59, V).

Ainda, importante mencionar o disposto no art. 21, parágrafo da LOAS, ao dispor que a cessação do BPC concedido à pessoa portadora de deficiência não impede uma nova concessão do benefício assistencial, desde que novamente atendidos os requisitos em lei.

3.5 BENEFÍCIOS EVENTUAIS

Os benefícios por morte e natalidade foram instituídos com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (Lei nº 3.807/60), sob a denominação de auxílio funeral e auxílio maternidade, respectivamente.

A redação original do art. 33 da LOPS garantia à segurada gestante a quantia de um salário mínimo desde que ela estivesse inscrita no regime previdenciário 300

(trezentos) dias antes do parto e que houvesse realizado 12 (doze) contribuições ao seguro social. Já o auxílio funeral, com redação dada pelo art. 44, garantia aos dependentes do segurado falecido a quantia de dois salários mínimos.

Estes benefícios foram novamente disciplinados pela Lei nº 8.231/91, cuja legislação dispõe sobre os benefícios da previdência social. Diante das mudanças, o doutrinador Ibrahim (2012, p.10) explica:

O auxílio natalidade era benefício previdenciário concedido à segurada gestante ou ao segurado pelo parto de sua esposa ou companheira não segurada, em parcela única, desde que estes possuíssem remuneração inferior a determinado patamar. Já o auxílio funeral era pago ao executor dos préstimos fúnebres, em cota única, desde que o interessado possuísse remuneração inferior a determinado patamar.

As lições do autor estão embasadas nos artigos 140 e 141 no mencionado diploma normativo. No mais, consta ressaltar que estes auxílios foram extintos com a publicação da Lei nº 8.742/93, conforme disposição contida no seu art. 40.

Entretanto, o auxílio funeral e auxílio maternidade deixaram de existir “individualmente”. Na verdade, passaram a incorporar os chamados “benefícios eventuais”, ligados, agora, à Assistência Social, e não mais à Previdência. Seu conceito está disposto no art. 22, caput da LOAS:

Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Em suma, estes benefícios são direitos sociais que integram a política da assistência social e visam atender as necessidades humanas básicas. Em consonância com o artigo, observa-se que os benefícios eventuais serão prestados na ocorrência de 4 (quatro) modalidades: nascimento, morte, calamidade pública e situações de vulnerabilidade temporária.

Neste diapasão, o Decreto nº 6.307/07 aborda os fatores caracterizadores destas modalidades, assim dispondo:

Art. 3º O auxílio por natalidade atenderá, preferencialmente, aos seguintes aspectos:
I - necessidades do nascituro;
II - apoio à mãe nos casos de natimorto e morte do recém-nascido; e

III - apoio à família no caso de morte da mãe.

Art. 4º O auxílio por morte atenderá, prioritariamente:

I - a despesas de urna funerária, velório e sepultamento;

II - a necessidades urgentes da família para enfrentar riscos e vulnerabilidades advindas da morte de um de seus provedores ou membros;

III - a ressarcimento, no caso da ausência do benefício eventual no momento em que este se fez necessário.

[...]

Art. 7º A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I - riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II - perdas: privação de bens e de segurança material; e

III - danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I - da falta de:

a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

b) documentação; e

c) domicílio;

II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV - de desastres e de calamidade pública; e

V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Art. 8º Para atendimento de vítimas de calamidade pública, poderá ser criado benefício eventual de modo a assegurar-lhes a sobrevivência e a reconstrução de sua autonomia, nos termos do § 2º do art. 22 da Lei nº 8.742, de 1993.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por estado de calamidade pública o reconhecimento pelo poder público de situação anormal, advinda de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios, epidemias, causando sérios danos à comunidade afetada, inclusive à incolumidade ou à vida de seus integrantes.

Quanto às concessões e ao valor destes auxílios, suas definições ficarão a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios, devendo estar previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, conforme disposição contida no art. 22, parágrafo 1º da LOAS. Ou seja, os benefícios eventuais não possuem valor fixo determinado, sendo calculados de acordo com as condições financeiras do Município, do Distrito Federal e do Estado. Ademais, ainda cabe aos Estados destinar recursos financeiros aos Municípios a título de participação no custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, conforme ordena o art. 6º do Decreto 6.307/07.

4 ATUAL ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE

Como visto, o Benefício de Prestação Continuada está previsto no art. 203, V da CRFB/88, sendo devido à pessoa portadora de deficiência ou idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou de tê-la provida por seus familiares.

Portanto, vê-se que o constituinte originário deixou a cargo do legislador o encargo de estabelecer critérios e requisitos para a concessão do Amparo Social. Assim, a norma foi regulamentada pela Lei nº 8.742/93, a qual entendeu por bem fixar um critério objetivo quanto à aferição da miserabilidade, sendo constatada quando a renda per capita familiar for inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

Pois bem. O objetivo desse capítulo é analisar o novo entendimento por parte do Supremo Tribunal Federal – STF acerca do requisito estabelecido no art. 20, parágrafo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social; avaliando, principalmente, as ações e os recursos propostos em face da norma, bem como do atual cenário jurídico para obtenção do benefício.

4.1 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.232/DF

Apenas 02 (dois) anos após a edição da Lei nº 8.742/93, o critério objetivo de hipossuficiência econômica, requisito necessário para obtenção do BPC, já era objeto de questionamentos na doutrina e jurisprudência pátria.

Nesse sentido, Teles (2014, p.02) relata que:

De um lado, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) sustenta que o referido requisito é objetivo e taxativo, não podendo, em nenhuma hipótese, ser afastado ou mitigado. Alega, ainda, que a Administração Pública tem o dever de aplicar, explicitamente, o Princípio da Legalidade, preceito insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, não podendo conceder o benefício a quem possua renda per capita superior ao limite previsto no parágrafo em análise, sob pena de desvirtuamento da norma. [...] De outro lado, os beneficiários defendem que o teto fixado no dispositivo em comento é apenas um dos elementos possíveis para aferição da miserabilidade, não excluindo outros elementos de prova que possam vir a ser colhidos pelo INSS ou pelo Poder Judiciário.

Neste velejar, as interpretações jurisprudenciais extensivas a despeito da norma afastaram o critério fixado em lei, o que ocasionou, em 1995, na propositura

de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn pelo Procurador Geral da República, legitimado ativo insculpido no art. 103, VI da CRFB/88.

O Parquet questionava a constitucionalidade da norma frente ao art. 203, V da Carta Maior, alegando que a regulamentação dada pela LOAS inviabilizou o direito nela previsto. Dessa forma, a ação tinha como objetivo dar uma interpretação mais ampla ao dispositivo, permitindo a aferição da miserabilidade por outros meios, e não somente pela satisfação do critério determinado no art. 20, parágrafo 3º da Lei Orgânica de Assistência Social.

Em breves comentários, a ADIn é uma ação prevista no art. 102, I, “a” da CRFB/88 e, no plano infraconstitucional, na Lei nº 9.868/99. Trata-se de uma ação que tem por finalidade declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, federal ou estadual, em virtude da existência de vício formal ou material. As decisões definitivas destas ações geram, em regra geral, efeitos subjetivos *erga omnes*, efeitos temporais *ex tunc* e efeitos vinculantes.

Neste diapasão, o STF, instigado a analisar o tema na ADIn nº 1.232/DF, se manifestou nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(STF - ADI: 1232 DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 01-06-2001 PP-00075 EMENT VOL-02033-01 PP-00095)

Dessa forma, a Suprema Corte julgou não haver inconstitucionalidade na fixação do parâmetro de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo por se tratar de um comando constitucional, ou seja, o legislador pátrio apenas regulamentou a norma com a fixação de critérios socialmente adequados à época.

Ao comentar o julgamento ora em questão, Weber (2014, p.03) aduz que:

A Corte se conteve à vista do princípio da separação dos poderes e da expressa delegação da tarefa de fixação dos requisitos para concessão do benefício do constituinte originário para o legislador ordinário [...] o STF expressamente afirmou que caberia ao legislador, e não ao juiz, na solução do caso concreto, a criação de outros requisitos para a aferição do estado de pobreza daquele que pleiteia o benefício assistencial. A prevalecer essa

linha de raciocínio, forçoso seria então concluir que, como a regulamentação inicial do benefício de prestação continuada foi conferida pela Lei nº 8.742/93, qualquer alteração do requisito de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo também exigiria lei específica, atribuição, pois, afeta ao Congresso Nacional.

Corroborando em este entendimento, observa-se que o art. 203, V da CRFB/88 é uma norma de eficácia limitada, que depende de regulamentação infraconstitucional para produzir integralmente seus efeitos. Assim, somente uma lei ordinária poderia dispor sobre a organização e os critérios para concessão da garantia constitucional de um salário mínimo assegurado aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de subsistência e nem de tê-la provida pela família.

Desse modo, conclui-se que, para o STF, somente faria jus ao BPC o requerente portador de deficiência ou idoso que comprovasse a situação de miserabilidade ao possuir renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, não podendo ser utilizado outro parâmetro objetivo para aferição da hipossuficiência econômica do requerente.

4.1.1 O processo de relativização do critério legal da miserabilidade

Inicialmente, importante ressaltar a ambivalência e o caráter dúplice da Ação Direta de Inconstitucionalidade e da Ação Direta de Constitucionalidade - ADC. A última, que tem por base legal o art. 102, I, "a" da CRFB/88 e a Lei nº 9.868/99, possui a finalidade de resolver a insegurança jurídica. O artigo 14, III da lei em comento preceitua que um dos requisitos essenciais para impetrar a ADC é existência de controvérsias judiciais relevantes a respeito da norma. Nesses termos, quando o STF julga improcedente uma ADI, está automaticamente declarando a constitucionalidade do dispositivo; e vice-versa (LENZA, 2010).

No tocante as decisões da Suprema Corte, o art. 102, parágrafo 2º da CRFB/88, aduz que:

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Portanto, além da presunção de constitucionalidade dada ao critério da hipossuficiência econômica como requisito necessário para obtenção do BPC, a decisão do Pretório Excelso também gerou efeitos vinculantes e *erga omnes*, conforme abordado.

Reafirmando seu posicionamento, o STF assim decidiu:

PREVIDÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE DO § 3º DO ART. 20 DA LEI 8.742/93. - O Plenário desta Corte, ao julgar improcedente a ADIn 1232 proposta contra o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/93, concluiu, com eficácia “*erga omnes*”, pela constitucionalidade desse dispositivo legal.

- Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido.

ACÓRDÃO – Visto, relatado e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigrafias a seguir, por unanimidade de votos, em conhecer do recurso extraordinário e lhe dar provimento, nos termos do voto do Relator.

(RE N.º 275.140-5. Relator: Ministro Moreira Alves. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria Casemiro Braz. DJ: 19/09/2000).

Entretanto, algumas instâncias inferiores do Poder Judiciário firmaram o entendimento de que a renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo não seria o único meio de se provar a miserabilidade exigida para a concessão do BPC. Assim, afastou a aplicação irrestrita desse critério e permitiu a análise, no caso concreto, de outras situações que possam comprovar a hipossuficiência econômica. Nesses termos, transcreve-se o julgado do Tribunal Regional Federal da 4º Região.

PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. UNIÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E A VIDA INDEPENDENTE. ESTADO DE MISERABILIDADE. 1. Uma vez demonstrado que o idoso com 65 anos ou mais não possui meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, é de ser concedido o benefício assistencial desde o indeferimento administrativo. **2. Esta Corte tem entendido, na linha de precedentes do STJ, que o limite inserto no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 não constitui condição *sine qua non* para concessão do benefício assistencial, podendo ser excedido, se as circunstâncias de fato assim o justificarem.**

(TRF-4, AC Nº 2002.04.01.013922-6-PR. Relator: João Batista Pinto Silveira, Data de Julgamento: 24/11/2004, Sexta Turma) (grifo nosso)

Neste contexto, importante ressaltar a edição da Súmula nº 11 pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, a qual, com o intuito de pacificar a celeuma instaurada, assim dispôs:

A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante.

Observa-se que, a partir destes entendimentos, comprovada a hipossuficiência econômica, mesmo que a renda per capita familiar fosse superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo, o idoso ou portador de deficiência faria jus ao benefício assistencial. Por sua vez, essa súmula restou cancelada em 2006 e, segundo Ibrahim (2008, p.14/15), “o cancelamento era consequência esperada, devido à intransigência do STF em não mitigar sua decisão sobre a matéria não admitindo as decisões que superam a questão objetiva da renda per capita”.

Corroborando com a situação descrita e na contramão do que vinha decidindo a Suprema Corte, o Superior Tribunal de Justiça – STJ adotou, também, posicionamento divergente. O ilustre julgador a seguir confirma o entendimento de que, para este órgão, a situação de miserabilidade pode ser comprovada por outros meios disponíveis no ordenamento jurídico.

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. AGRAVO REGIMENTAL. ART. 203, V, DA CF/88. ART. 20, § 3º, DA LEI 8.742/93. INCIDÊNCIA DOS VERBETES SUMULARES 7 E 83/STJ. PRECEDENTES. 1. A Terceira Seção deste Superior Tribunal, no âmbito da Quinta e da Sexta Turma, consolidou entendimento de que **a comprovação do requisito da renda familiar per capita não-superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não exclui outros fatores que tenham o condão de aferir a condição de miserabilidade da parte autora e de sua família, necessária à concessão do benefício assistencial**. 2. A reapreciação do contexto fático-probatório em que se baseou o Tribunal de origem para deferir o benefício pleiteado, pela via do recurso especial, esbarra no óbice do enunciado sumular nº 7/STJ. 3. Agravo regimental improvido (STJ - AgRg no REsp: 529928 SP 2003/0072902-0, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 06/12/2005, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 03.04.2006 p. 389) (grifo nosso)

Essa divergência jurisprudencial entre a Suprema Corte e as demais instâncias judiciárias resultou na interposição de inúmeras reclamações e recursos extraordinários pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Em suma, a Autarquia alegava o descumprimento das decisões da Corte no julgamento da ADIn

nº 1.232/DF, ao passo de que abordava o impacto financeiro resultante da concessão de benefícios àquelas pessoas não que não cumpriam, fielmente, os requisitos previstos na lei; aduzindo, também, o dever da Administração Pública em aplicar o Princípio da Legalidade preceituado no art. 37 da CRFB/88.

Como será exposto, a própria Corte passou a divergir quanto à possibilidade ou não de se aferir a miserabilidade por outros meios que não o critério da renda familiar. Em consequência, vários recursos manejados pelo INSS foram julgados procedentes pelo STF, a exemplo:

Trata-se de reclamação ajuizada pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, em face de decisão do Juízo de Direito da 3ª Vara da Comarca de Jaboticabal. Informa o reclamante que ARMANDO MECA ajuizou ação ordinária pleiteando o benefício assistencial de que trata a Lei 8.742/1993. O pedido constante da inicial foi julgado procedente para que o referido benefício fosse implantado. Não foi concedida a antecipação de tutela requerida. Afirma que a decisão reclamada "afronta diretamente a decisão proferida na ADI 1.232, violando a autoridade do Tribunal ao qual a Constituição atribui o papel de guardião". Informações devidamente prestadas. O procurador-geral da República, em parecer de fls. 35-39, opina pela procedência da presente reclamação. É o relatório. Decido. Verifico que da decisão consta explícito afastamento do critério estabelecido no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993, na medida em que, ao referir-se ao citado dispositivo, afirma-se: "o benefício assistencial em tela não foi deferido somente às pessoas miseráveis, à beira da morte por inanição, e sim àqueles que não possuem meios de prover a própria manutenção, ou de a ter provida por sua família. De fato, um quarto do salário mínimo (R\$ 300,00) atualmente corresponde a R\$ 75, 00 é quantia notoriamente insuficiente para prover sua subsistência durante um mês" (fls. 27). Isso demonstra clara afronta àquilo que decidido na ADI 1.232. Como já tive oportunidade de afirmar, **o Plenário da Corte, ao julgar improcedente a ADI 1.232, concluiu pela constitucionalidade do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. Ademais, o Pleno já se pronunciou, em reclamação Ellen Gracie, DJ 1º.04.2005), que ofende a autoridade da decisão na ADI 1.232 julgado que não aplique estritamente o critério estabelecido pelo citado art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993.** O referido acórdão teve a seguinte "RECLAMAÇÃO. SALÁRIO MÍNIMO. PORTADOR DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E IDOSO. ART. 203. CF. A sentença impugnada ao adotar a fundamentação defendida no voto vencido afronta o voto vencedor e assim a própria decisão final da ADI 1.232. Reclamação procedente. "No mesmo sentido, em decisão monocrática: Rcl 2.468 (rel. min. Gilmar Mendes, DJ 04.06.2004), Rcl 2.281 (rel. min. Ellen Gracie, DJ 16.05.2005), Rcl 3.360-MC (rel. min. Ellen Gracie, DJ 06.06.2005), Rcl 2.733 (rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ 07.12.2004), Rcl 2.298 (rel. min. Gilmar Mendes, DJ 04.06.2004), Rcl 3.367 (rel. min. Joaquim Barbosa, DJ 08.11.2005) e Rcl 3.820-MC (rel. min. Joaquim Barbosa, DJ 04.10.2005). Do exposto, com base no art. 161, parágrafo único do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, julgo procedente a presente reclamação, para cassar a decisão reclamada. Comunique-se. Publique-se. Arquive-se. Brasília, 15 de dezembro de 2005. Ministro JOAQUIM BARBOSA Relator (STF - Rcl: 3867 SP , Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 15/12/2005, Data de Publicação: DJ 01/02/2006 PP-00094) (grifo nosso)

No mesmo sentido, outro julgado do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria:

“EMENTA: PREVIDÊNCIA SOCIAL. Benefício assistencial. Lei nº 8.742/93. Necessitado. Deficiente físico. Renda familiar mensal per capita. Valor superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. Concessão da verba. Inadmissibilidade. Ofensa à autoridade da decisão proferida na ADI nº 1.232. Liminar deferida em reclamação. Agravo improvido. Ofende a autoridade do acórdão do Supremo na ADI nº 1.232, a decisão que concede benefício assistencial a necessitado, cuja renda mensal familiar per capita supere o limite estabelecido pelo § 3º do art. 20 da Lei federal nº 8.742/93. Rcl 4427 Mc-Agr / RS - Rio Grande Do Sul. (STF - Ag.Reg.Na Medida Cautelar Na Reclamação 4427 RS, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Data do Julgamento: 06/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

Assim, observa-se que a Suprema Corte tanto defendia a constitucionalidade da norma, como entendia ser requisito necessário para a caracterização da miserabilidade que a renda familiar per capita fosse inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. Entretanto, nota-se que para as demais instâncias do Poder Judiciário este critério apenas configurava uma presunção absoluta de miserabilidade. Assim, ultrapassado esse limite, outros meios de provas poderiam ser utilizados para comprovar a hipossuficiência econômica.

No entanto, em razão das profundas mudanças sociais e econômicas ocorridas na sociedade brasileira, como também pela edição de leis mais benéficas acerca da política assistencial, o STF modificou seu posicionamento. É sobre o que será abordado a seguir.

4.2 DA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DA SUPREMA CORTE

Como ressaltado anteriormente, a própria Corte Suprema passou a divergir quanto à flexibilização do critério da miserabilidade. A mudança de entendimento da Suprema Corte passou a se desenhar com a decisão proferida pela Ministra Cármen Lúcia, *in verbis*:

RECLAMAÇÃO - APLICAÇÃO DE NORMA NÃO CONTRÁRIA AO QUANTO DECIDIDO NA ADI 1.232 - AUTORIDADE DO DECISUM VINCULANTE E AUTORIDADE DO JUIZ - ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL - NEGATIVA DE SEGUIMENTO DA RECLAMAÇÃO.1. Trata-se de Reclamação protocolada neste Supremo Tribunal, em 9 de setembro de 2005, pelo Instituto Nacional do Seguro

Social - INSS, em face de sentença proferida pelo Juízo da 3ª Vara da Comarca de Jaboticabal-SP. Relata-se que a autoridade judicial reclamada acolheu o pedido formulado por Érica Rodrigues Ferreira para que o Reclamante "concedesse" o benefício previsto no art. 20 da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, qual seja, o pagamento do benefício de prestação continuada de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família (fls. 2-5). Segundo o Reclamante, a) a renda familiar per capita é superior ao limite de 1/4 do salário mínimo, uma vez que, sendo apenas duas pessoas a comporem o núcleo familiar, a renda per capita é de 1/2 salário mínimo; e b) o juízo a quo afrontou a decisão proferida por este Supremo Tribunal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232.2. A Ministra Ellen Gracie, então Relatora, a quem teve a honra de suceder neste processo, solicitou informações em 19 de setembro de 2005 (fl. 37). 3. Em 14 de outubro de 2005, a Secretaria Judiciária deste Tribunal certificou o não-recebimento das informações (fl. 42). 4. A Ministra Ellen Gracie concedeu a liminar requerida pelo Reclamante em 16.12.2005, argumentando que, "num exame preliminar, parece [a decisão objeto desta reclamação] haver afrontado o entendimento do Supremo Tribunal Federal na referida ação direta" (fl. 43). 5. O Juízo da 3ª Vara da Comarca de Jaboticabal-SP prestou informações em 19.10.2005, anexando cópia das principais peças da ação de aposentadoria por invalidez (fls. 47-82). Esclareceu que houve laudo pericial "...concluindo pela incapacidade da requerente. Na audiência de instrução e julgamento foram ouvidas duas testemunhas da requerente. O Relatório Social foi juntado ... [e foram] analisadas as condições fáticas demonstradas durante a instrução probatória..." (fl. 48). 6. Encaminhados para parecer do Procurador-Geral da República em 13.3.2006, os autos retornaram a este Tribunal em 3.4.2006, com a manifestação daquela autoridade pela procedência da Reclamação (fls. 92-94). 7. A presente Reclamação veio-me conclusa em 26 de junho de 2006 (fl. 96). Decido. 8. O que se põe em foco nesta Reclamação é se seria possível valer-se o Reclamante deste instituto para questionar a autoridade de decisão do Supremo Tribunal, que, ao menos em princípio, não teria sido observada pelo Reclamado. A única fundamentação da Reclamação é esta: nos termos do art. 102, inc. I, alínea I, da Constituição da República, haverá de conhecer este Tribunal da reclamação "para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões." Na presente Reclamação, expõe-se que teria havido afronta à autoridade da decisão que se põe no acórdão proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232, na qual afirmou este Tribunal Supremo que "inexiste a restrição alegada em face do próprio dispositivo constitucional (art. 203, inc. V, da Constituição da República) que reporta à lei para fixar os critérios de garantia do benefício de salário mínimo à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso. Esta lei traz hipótese objetiva de prestação assistencial do Estado." (Rel. Ministro Ilmar Galvão, DJ 1º.6.2001). O exame dos votos proferidos no julgamento revela que o Supremo Tribunal apenas declarou que a norma do art. 20 e seu § 3º da Lei n. 8.742/93 não apresentava inconstitucionalidade ao definir limites gerais para o pagamento do benefício a ser assumido pelo INSS, ora Reclamante. Mas não afirmou que, no exame do caso concreto, o juiz não poderia fixar o que se fizesse mister para que a norma constitucional do art. 203, inc. V, e demais direitos fundamentais e princípios constitucionais se cumprissem rigorosa, prioritária e inescusavelmente. Como afirmado pelo Ministro Sepúlveda Pertence no voto proferido naquele julgamento, "considero perfeita a inteligência dada ao dispositivo constitucional ... no sentido de que o legislador deve estabelecer outras situações caracterizadoras da absoluta incapacidade de manter-se o idoso ou o deficiente físico, a fim de completar a efetivação do programa normativo de assistência contido no art. 203 da Constituição. A meu ver, isso não a faz inconstitucional. ... Haverá aí inconstitucionalidade por omissão de outras hipóteses? A meu ver, certamente sim, mas isso não encontrará remédio

nesta ação direta." **De se concluir, portanto, que o Supremo Tribunal teve por constitucional, em tese (cuidava-se de controle abstrato), a norma do art. 20 da Lei n. 8.742/93, mas não afirmou inexistirem outras situações concretas que impusessem atendimento constitucional e não subsunção àquela norma.** Taxativa, nesse sentido, é a inteligência do acórdão nos termos clareados no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, transcrito parcialmente acima. **A constitucionalidade da norma legal, assim, não significa a inconstitucionalidade dos comportamentos judiciais que, para atender, nos casos concretos, à Constituição, garantidora do princípio da dignidade humana e do direito à saúde, e à obrigação estatal de prestar a assistência social "a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social", tenham de definir aquele pagamento diante da constatação da necessidade da pessoa portadora de deficiência ou do idoso que não possa prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.** No caso que ora se apresenta, não parece ter havido qualquer afronta, portanto, ao julgado. Como afirma o Reclamado em suas informações (e, aliás, já se contém na decisão proferida), foram "...analisadas as condições fáticas demonstradas durante a instrução probatória..." (fl. 48). Na sentença proferida nos autos daquela ação, o juízo reclamado esclareceu que: "No caso vertente, o estudo social realizado pela equipe técnica desta Comarca constatou (...) [que] a autora faz uso contínuo de medicamentos, e quando estes não se encontram, por qualquer motivo, disponíveis na rede pública, tem que adquiri-los... Além disso, comprovou-se (...) que a mãe da autora, com que recebe da pensão de 1 salário mínimo deixada pelo marido, também tem que ajudar um dos filhos que também não tem boa saúde..." (fl. 82). Explica, ainda, aquela autoridade que: "Diante deste quadro, vê-se que os rendimentos da família, face aos encargos decorrentes de medicamentos que devem ser constantemente adquiridos para o tratamento da autora, são insuficientes para esta viver condignamente." (fl. 82). A pobreza extrema vem sendo definida, juridicamente, como "la marque d'une infériorité par rapport à un état considéré comme normal et d'une dépendance par rapport aux autres. Elle est un état d'exclusion qui implique l'aide d'autrui pour s'en sortir. Elle est surtout relative et faite d'humiliation et de privation." (TOURETTE, Florence. Extrême pauvreté et droits de l'homme. Paris: LGDJ, 2001, p. 4). Quer o INSS, ora Reclamante, se considere ser a definição do benefício concedido pela sentença reclamada incompatível com o quanto decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232. Não é o que se tem no caso. Também afirma que haveria incompatibilidade entre aquela decisão e a norma do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93. Afirmando: e a miséria constatada pelo juiz é incompatível com a dignidade da pessoa humana, princípio garantido no art. 1º, inc. III, da Constituição da República; e a política definida a ignorar a miserabilidade de brasileiros é incompatível com os princípios postos no art. 3º e seus incisos da Constituição; e a miséria constatada pelo juiz é incompatível com a dignidade da pessoa humana, princípio garantido no art. 1º, inc. III, da Constituição da República; e a política definida a ignorar a miserabilidade de brasileiros é incompatível com os princípios postos no art. 3º e seus incisos da Constituição; e a negativa do Poder Judiciário em reconhecer, no caso concreto, a situação comprovada e as alternativas que a Constituição oferece para não deixar morrer à mingua algum brasileiro é incompatível com a garantia da jurisdição, a todos assegurada como direito fundamental (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República). Portanto, não apenas não se comprova afronta à autoridade de decisão do Supremo Tribunal na sentença proferida, como, ainda, foi exatamente para dar cumprimento à Constituição da República, de que é guarda este Tribunal, que se exarou a sentença na forma que se pode verificar até aqui. Ademais, a Reclamação não é espécie adequada para se questionar sentença na forma indicada na petição, o que haverá de ser feito, se assim entender conveniente ou necessário o Reclamante, pelas vias recursais ordinárias e não se valendo desta via

excepcional para pôr em questão o que haverá de ser suprido, judicialmente, pelas instâncias recursais regularmente chamadas, se for o caso. 9. Por essas razões, cassou a liminar deferida anteriormente, em sede de exame prévio, e negou seguimento à Reclamação por inexistir, na espécie, a alegada afronta à autoridade de julgado deste Supremo Tribunal Federal que pudesse ser questionada e decidida por esta via especial e acanhada, como é a da espécie eleita pelo Reclamante. Publique-se. Brasília, 9 de outubro de 2006. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora (STF - Rcl: 3805 SP, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 09/10/2006, Data de Publicação: DJ 18/10/2006 PP-00041) (grifo nosso)

Em suma, a Ministra entendeu que os comportamentos judiciais que visam garantir os preceitos do art. 203, V da CRFB/88 não acarretam na aplicação inconstitucional dos preceitos contidos no art. 20, parágrafo 3º da LOAS. Ademais, deixou implícito, no julgado, à defesa ao Princípio do Livre Convencimento Motivado do Juiz, esculpido no art. 131 do Código de Processo Civil – CPC.

Em comentários ao tema, Damasceno (2014, p.04) assevera que:

De fato, não se pode negar que a tese que prega a existência de uma presunção absoluta (*jure et de iure*) na definição de miserabilidade, afastando-a quando a renda per capita familiar do postulante extrapola, ainda que minimamente, o critério legal, congela o trabalho do intérprete e torna o juiz um mero boca da lei (*bouche de la loi*).

Assim, em face do Princípio do Livre Convencimento Motivado, o magistrado é livre para analisar as provas produzidas e decidir a demanda conforme o seu entendimento, mas deve fundamentar a sua decisão sob pena de nulidade, conforme a ressalva dada pelo art. 93, IX do texto constitucional vigente. Desse modo, ao entender que a renda per capita familiar não é único meio a se provar a miserabilidade, o julgador deve divulgar os argumentos que o convenceu do preenchimento desse requisito, apoiando sua decisão nos fatos e provas do processo.

Comungando do entendimento da relatora Ministra Cármen Lúcia, o Ministro Gilmar Mendes, ao indeferir pedido de cautelar na Reclamação nº 4374/PE, asseverou:

O Tribunal parece caminhar no sentido de se admitir que o critério de 1/4 do salário mínimo pode ser conjugado com outros fatores indicativos do estado de miserabilidade do indivíduo e de sua família para concessão do benefício assistencial de que trata o art. 203, inciso V, da Constituição. Entendimento contrário, ou seja, no sentido da manutenção da decisão proferida na Rcl 2.303/RS, ressaltaria ao menos a inconstitucionalidade por omissão do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93,

diante da insuficiência de critérios para se aferir se o deficiente ou o idoso não possuem meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, como exige o art. 203, inciso V, da Constituição. A meu ver, toda essa reinterpretação do art. 203 da Constituição, que vem sendo realizada tanto pelo legislador como por esta Corte, pode ser reveladora de um processo de inconstitucionalização do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93. Diante de todas essas perplexidades sobre o tema, é certo que o Plenário do Tribunal terá que enfrentá-lo novamente. Ademais, o próprio caráter alimentar do benefício em referência torna injustificada a alegada urgência da pretensão cautelar em casos como este. Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar. (grifo nosso)

Neste diapasão, diante das reiteradas decisões contrárias ao juízo firmado quando do julgamento da ADIn nº 1.232/DF, o Pretório Excelso modificou seu parecer anterior e passou a adotar o entendimento majoritário defendido pelas demais instâncias judiciárias, no sentido de que é possível se utilizar de outros meios de provas admitidas em Direito para comprovar a situação de miserabilidade.

Importante mencionar que, em consequência dessa nova convicção, a Advocacia Geral da União, através da Instrução Normativa nº 04 de 17 de novembro de 2014, autorizou os Procuradores Federais que representam judicialmente o INSS a desistirem ou não interpirem recursos das decisões judiciais que determinem a concessão do BPC utilizando como fundamento único à comprovação da miserabilidade por outros meios além do requisito objetivo previsto no art. 20, parágrafo 3º da LOAS.

4.3 DA MUTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STF

A priori, importante compreender que “mutação” é um processo informal de mudança que permite à releitura do texto a luz dos novos fatos e da nova realidade.

Diante da relevância do tema e da controvérsia judicial, o Pretório Excelso reconheceu a repercussão geral da questão no Recurso Extraordinário – RE nº 567.985/MT, tendo sido admitida a relevância do tema sob os ângulos jurídico, político e social.

Finalmente, quando do julgamento do recurso em comento, o STF declarou *incidenter tantum* a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, §3º, da LOAS. Transcreve-se o julgado:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República,

estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). **4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993.** 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF - RE: 567985 MT, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 18/04/2013, Data de Publicação: 03/10/2013) (grifo nosso)

Ressalta-se que a declaração de inconstitucionalidade em destaque também ocorreu na Reclamação 4374/PE – Pernambuco, julgados no mesmo dia, qual seja, 18 (dezoito) de abril de 2013.

Assim, 12 (doze) anos após a conclusão do julgamento da ADIn nº 1.232/DF, o novo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal é de que o critério objetivo para fins de caracterização da miserabilidade, trazido pelo art. 20, parágrafo 3º da LOAS, não pode mais prevalecer, em face do reconhecimento do seu caráter inconstitucional. Portanto, esta norma, que já foi considerada constitucional pela própria Corte, deixou de sê-la em virtude de ocorrência do processo de inconstitucionalização que acometeu o dispositivo.

Neste ínterim, conclui-se que o Tribunal considerou defasado o critério utilizado para caracterizar a miserabilidade, muito em razão das “notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais)” ocorridas no Estado brasileiro, conforme aduziu o Ministro no julgamento supracitado.

4.4. DO CENÁRIO JURÍDICO APÓS A DECLARAÇÃO DE INCONTITUCIONALIDADE DO ART. 20, PARÁGRAFO 3º DA LOAS

Primeiramente, impetuoso destacar que desde a edição da Lei nº 8.742/93 até o dia 18 (dezoito) de abril de 2013, data do julgamento do RE nº 567.985/MT, para fins de obtenção do BPC, a exigência da comprovação do requisito da miserabilidade através do critério explícito no art. 20, parágrafo 3º da LOAS, era constitucional, em virtude da presunção de constitucionalidade dada ao dispositivo pelos efeitos vinculantes e *erga omnes* da ADIn nº 1.232/DF.

Não obstante, o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma infraconstitucional em comento, pelo STF, foi dada em sede de controle difuso de constitucionalidade.

Ao abordar a temática, Lenza (2010, p. 224) assevera que “o controle difuso verifica-se em um caso concreto, e a declaração de inconstitucionalidade dá-se de forma incidental (*incidenter tantum*), prejudicialmente ao exame do mérito”.

Desta forma, considerando que o RE nº 567.985/MT e a Reclamação 4374/PE não são ações do controle concentrado de constitucionalidade, tampouco foram interpostas pelos legitimados ativos elencados no art. 103 da CRFB/88, os efeitos de suas decisões são, em regra geral, *inter partes* e *ex tunc*.

Por conseguinte, objetivando – o que se tornou uma tentativa frustrada, evitar um vácuo legislativo no ordenamento jurídico em decorrência dos efeitos retroativos (*ex tunc*) da decisão, o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 20, parágrafo 3º da LOAS sem a pronúncia de nulidade.

Nesta linha de abordagem, merece destaque o art. 27 da Lei nº 9.868/99, que assim dispõe:

Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o

Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.

O dispositivo em comento faz alusão à possibilidade da Suprema Corte, através dos votos de no mínimo 2/3 (dois terços) dos seus membros, modular os efeitos temporais da decisão em face do interesse público e da segurança jurídica. Em sede de julgamento do RE nº 567.985/MT, transcreve-se trecho pertinente ao caso:

O Tribunal, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário e declarou incidenter tantum a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93. Vencidos, parcialmente, o Ministro Marco Aurélio (Relator), que apenas negava provimento ao recurso, sem declarar a inconstitucionalidade da norma referida, e os Ministros Teori Zavascki e Ricardo Lewandowski, que davam provimento ao recurso. **Não foi alcançado o quórum de 2/3 para modulação dos efeitos da decisão para que a norma tivesse validade até 31/12/2015.** Votaram pela modulação os Ministros Gilmar Mendes, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia e Celso de Mello. Votaram contra a modulação os Ministros Teori Zavascki, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa (Presidente). O Relator absteve-se de votar quanto à modulação. Impedido o Ministro Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 18.04.2013.

Como visto, não foi possível a modulação dos efeitos temporais pelo Pretório Excelso, deixando “em aberto” até quando o dispositivo estará em vigor. Importante ressaltar que o ministro Gilmar Mendes havia proposto a fixação de um prazo para que o Congresso Nacional elaborasse uma nova regulamentação, sugerindo que as regras atuais fossem válidas até o dia 31 de dezembro de 2015.

Ademais, quando do julgamento, o Ministro Gilmar Mendes considerou o atual critério para aferição da miserabilidade defasado e inadequado, sinalizando com a expectativa de que o *quantum* mínimo necessário passe de ¼ (um quarto) para ½ (meio) salário mínimo, tendo em vista os benefícios assistenciais instituídos após a edição da Lei nº 8.742/93 tratam a miserabilidade de forma mais branda, sendo devido às famílias que comprovem renda per capita inferior a meio salário mínimo.

Neste velejar, merece destaque a edição das Leis nº 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso a Alimentação; da Lei nº 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; e da Lei nº 10.219/01, que criou o Bolsa Escola. Em que pese serem leis com tratamentos afins aos da LOAS, por se tratarem de normas da política de assistência social e possuírem o mesmo bem jurídico tutelado, entende-

se que o critério de $\frac{1}{4}$ (um quarto) previsto na Lei nº 8.742/93 tenha sido revogado por incompatibilidade com as leis em comento.

Posicionamento diferente possui a Advocacia Geral da União, em razão de dispor na Instrução Normativa nº 04 de 2014 que a autorização dada aos procuradores para não interporem recursos não se aplica aos casos em que a decisão judicial estabelecer outro critério abstrato para a aferição da miserabilidade, a exemplo da majoração da renda per capita do grupo familiar para $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, mediante aplicação analógica das leis em destaque. Assim, os representantes judiciais do INSS continuam a interporem recursos em face de decisões conflitantes ao disposto na instrução supramencionada.

Para ilustrar a divergência e a situação, assim decidiu o TRF da 3º Região:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL (LOAS). EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO LEGAL. CARÁTER INFRINGENTE. IMPOSSIBILIDADE. CONTRADIÇÃO INEXISTENTE. 1 - O art. 535 do Código de Processo Civil admite embargos de declaração quando, na sentença ou no acórdão, (I) houver obscuridade ou contradição; ou (II) for omitido ponto sobre o qual devia pronunciar-se o juiz ou tribunal. 2 - Restando evidente o caráter infringente dos embargos declaratórios, quando se pretende apenas a rediscussão de temas já devidamente apreciados no acórdão. 3 - No caso em exame, não há omissão a ser sanada, **sendo o benefício indeferido pelo fato da renda familiar "per capita" ser superior a 1/2 salário mínimo.** 4 - Na ausência de vício a reclamar a integração do julgado, descabe o prequestionamento dos dispositivos aventados pelo embargante. 5- Embargos de declaração rejeitados.

(TRF-3 - AR: 8259 SP 0008259-81.2008.4.03.0000, Relator: JUIZ CONVOCADO SILVA NETO, Data de Julgamento: 25/09/2014, TERCEIRA SEÇÃO) (grifo nosso)

Destarte o exposto, infere-se que ainda é possível, para fins de concessão do Amparo Social, a exigência de que a renda per capita familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo para estar caracterizada a hipossuficiência econômica, em virtude da ausência de modulação dos efeitos temporais após a decisão declaratória de inconstitucionalidade do art. 20, parágrafo 3º da Lei nº 8.742/93.

Desse modo, a simples declaração de inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, criou para o Judiciário uma lacuna legislativa, obrigando os magistrados a possuírem uma definição "subjetiva" acerca da miserabilidade até que haja uma nova regulação da matéria pelo Congresso Nacional. O Ministro Luiz Fux defendeu que "os juízes poderiam verificar a miserabilidade de acordo com o caso concreto neste período de vácuo legislativo".

Entretanto, o que se observa na prática forense é a existência de uma enorme discrepância na análise deste requisito pelo Poder Judiciário, eis que restou ausente a aferição da miserabilidade por critérios objetivos. Tamanha subjetividade e ausência de parâmetros conduzem, inevitavelmente, ao cenário de insegurança jurídica e aumento da litigiosidade na concessão do benefício assistencial, algo totalmente diverso da pacificação jurisprudencial que se espera após um pronunciamento da Suprema Corte.

Desse modo, como o Pretório Excelso decidiu, tão somente, pela atual insuficiência ou inadequação da norma e, por conseguinte, a possibilidade de sua superação, faz-se necessário um novo ajuste à definição de miserabilidade para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada, atribuição a ser realizada pelo Poder Legislativo, em face da sua função típica de legislar.

5 CONCLUSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou à Assistência Social como política pública e direito fundamental, tornando-a espécie do gênero Seguridade Social.

Neste contexto, o art. 203, V do texto constitucional vigente buscou amparar os idosos e portadores de deficiência hipossuficientes economicamente, garantindo, na forma da lei, o recebimento de um benefício mensal capaz de lhes assegurar o direito à cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Esta garantia constitucional foi regulamentada com a edição da Lei nº 8.742/93, a qual instituiu o Benefício de Prestação Continuada. Por conseguinte, como se demonstrou ao longo deste estudo, o dispositivo em comento estabeleceu requisitos objetivos, a serem satisfeitos cumulativamente, para obtenção do Amparo Social.

Diante do caráter não contributivo do BPC, o legislador ordinário optou por criar um critério de miserabilidade social tomando por base o salário mínimo. Assim, a hipossuficiência econômica estava caracterizada quando a renda familiar per capita fosse inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, conforme a exegese do art. 20, parágrafo 3º da LOAS.

Neste ponto, cabe ressaltar que a norma foi objeto da ADIn nº 1.232/DF apenas 02 (dois) anos após a sua regulamentação, sendo, neste momento, declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

No entanto, como visto, parte da jurisprudência dos Tribunais inferiores abrandou o texto legal com o objetivo de incluir outros fatores indicativos para a caracterização do estado de hipossuficiência econômica. Posteriormente, houve a edição de leis que trataram a miserabilidade de forma mais maleável, garantindo serviços e benefícios às famílias que comprovem renda per capita inferior $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo.

Nesta seara, a Suprema Corte, que já havia modificado seu parecer anterior e adotado o entendimento majoritário defendido pelas demais instâncias judiciárias, no sentido de que é possível se utilizar de outros meios de provas admitidas em Direito para comprovar a situação de miserabilidade, declarou a inconstitucionalidade do art. 20, parágrafo 3º da LOAS no Recurso Extraordinário nº 567.985/MT, sob a alegação de que o critério estava defasado, tomando como justificativa, também, as

notórias mudanças econômicas, sociais e jurídicas ocorridas no Estado brasileiro desde a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social em 1993.

Com efeito, a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem a pronúncia de nulidade e modulação dos efeitos jurídicos da norma, criou, para o Judiciário, uma lacuna legislativa, obrigando os magistrados a possuírem uma definição “subjetiva” acerca da miserabilidade, utilizando-se, principalmente, do Princípio do Livre Convencimento Motivado para decidir as demandas.

Em síntese de conclusão, a ausência de parâmetro legal e a subjetividade dos julgadores quanto ao critério aplicado para aferição da miserabilidade ocasionaram relevante controvérsia judicial e um cenário de insegurança jurídica no ordenamento brasileiro, conforme explicitada neste trabalho através, principalmente, de decisões jurisprudenciais; sendo imperioso que o Poder Legislativo, através de sua função típica de legislar, estabeleça uma nova definição de miserabilidade e preceitue os critérios a serem utilizados para fins de obtenção do Benefício de Prestação Continuada.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Direito e Processo Previdenciário Sistematizado**. 3. ed, rev, ampli e atual. Bahia: JusPODIVM, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. Decreto nº 1.744, de 08 de dezembro de 1995. **Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. **Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. **Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Decreto nº 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 no 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e a Lei no 10.741, de 1o de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto no 3.048, de 06 de maio de 1999, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

_____. Decreto nº 6.307, de 14 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre os benefícios eventuais de que trata o art. 22 da Lei no 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6307.htm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Decreto nº 7.617, de 17 de novembro de 2011. **Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto no 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Lei nº 3.087, de 26 de agosto de 1960. **Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974. **Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. **Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7853.htm>. Acesso em: 08 jan. 2015.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 08 jan. 2015.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 30 dez. 2014.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998. **Dá nova redação a dispositivos da lei no 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9720.htm>. Acesso em: 31 jan. 2015.

_____. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001. **Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. **Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003. **Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.689.htm>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o estatuto do idoso e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 08 jan. 2015.

_____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 11 fev. 2015.

_____. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. **Altera a Lei no 8.742, de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 02 fev. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 529928 SP 2003/0072902-0.** Agravante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Agravado: Orlando Jacinto. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Data do Julgamento: 06/12/2005, Quinta Turma, Data da Publicação: DJ 03.04.2006 p. 389. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14781187/reclamacao-rc-4112-sp-stf>> Acesso em: 09 fev. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1232 DF.** Parte(s): Procurador Geral da República. Presidente da República. Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Data do Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data da Publicação: DJ 01-06-2001 PP-00075 EMENT VOL-02033-01 PP-00095. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/740504/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1232-df>> Acesso em: 06 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação 4427/RS.** Agravante: Edgar Pires da Silva. Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Ministro Cezar Peluso. Data do Julgamento: 06/06/2007, Tribunal Pleno, Data da Publicação: 29/06/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=Rcl-MC-AgR%284427%20.NUME.%29&base=baseAcordaos>> Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 3805/SP**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Reclamado: Juiz de Direito da 3ª Vara da Comarca de Jaboticabal (Processo nº 716/2003). Relator: Ministra Cármen Lúcia. Data do julgamento: 09/10/2006, Tribunal Pleno, Data da Publicação: DJ 18/10/2006 PP-00041. Disponível em:
<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14779123/reclamacao-rcl-3805-sp-stf>>
Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 3867/SP**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Reclamado: Juiz de Direito da 3ª Vara da Comarca de Jaboticabal (Processo nº 702/2003). Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Data do julgamento: 15/12/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 01/02/2006 PP-00094. Disponível em:
<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14784976/reclamacao-rcl-3867-sp-stf>>
Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 4374/PE**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Reclamado: Turma Recursal dos Juizados especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Data do Julgamento: 18/04/2013, Tribunal Pleno, Data da Publicação: 04/09/2013. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28LOAS%29&base=baseAcordaos>> Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 275.140-5**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrida: Maria Casemiro Braz. Relator: Ministro Moreira Alves. Data do Julgamento: 11/09/2000, Tribunal Pleno, Data da Publicação: 19/09/2000. Disponível em:
<<http://www.agu.gov.br/atos/detalhe/412332>> Acesso em: 07 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 567.985/MT**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Recorrido: Alzira Maria de Oliveira Souza. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Data do Julgamento: 18/04/2013, Tribunal Pleno, Data da Publicação: 03/10/2013. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28LOAS%29&base=baseAcordaos>> Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1º Região. **Apelação Cível nº 2007.33.06.000581-6/BA**. Apelante: Luciene Maria de Jesus Maria de Jesus Carvalho. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Juiz Federal Cleberon José Rocha. Data do Julgamento: 27/08/2014, Segunda Turma, Data da Publicação: 16/09/2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/76664331/trf-1-16-09-2014-pg-120>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 3º Região. **Ação Rescisória 8259/SP 0008259-81.2008.4.03.0000**. Autor: Antônio Junior Andreoli. Réu: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relator: Juiz Convocado Silva Neto. Data do Julgamento: 25/09/2014, Terceira Seção, Data da Publicação: Disponível em: <<http://trf-3.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25289176/acao-rescisoria-ar-8259-sp-0008259-8120084030000-trf3>> Acesso em: 12 fev. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 4º Região. **Apelação/Reexame Necessário nº 0014585-64.2012.404.9999/SC**. Apelante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Apelado: Mirian Isabel de Souza. Relator: João Batista Pinto Silveira. Data do Julgamento: 18/12/2012, Sexta Turma, Data da Publicação: 14/01/2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/49777764/trf-4-judicial-14-01-2013-pg-418>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 4º Região. **Embargos de Declaração em Apelação Cível nº 2002.04.01.013922-6/PR**. Embargante: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Embargado: Acórdão de fls. Relator: Des. Federal João Batista Pinto Silveira. Data do Julgamento: 24/11/2004, Sexta Turma, Data da Publicação: 06/12/2006. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1170989/apelacao-civel-ac-13922/inteiro-teor-13718898>> Acesso em: 07 fev. 2015.

BRASIL. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula nº 11**. A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante. Disponível em: <<https://www2.if.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=11>>. Acesso em: 07 fev. 2015.

_____. **Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. Súmula nº 48.** A incapacidade não precisa ser permanente para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=48&PHPSESSID=oik5m9pg5p90ngbksc30qblqc6>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BONETTI, Dilsea Adeodata et al. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 12. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

CARVALHO, Graziela Figueiredo de. **A Assistência Social no Brasil: da caridade ao direito.** Disponível em: <<http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11992/11992.PDF>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

CEDENHO, Antônio Carlos. **Diretrizes Constitucionais da Assistência Social.** São Paulo: Verbatim, 2012.

DAMASCENO, Luiz Rogério da Silva. **Benefício assistencial: a redefinição do conceito de miserabilidade à luz da jurisprudência do STF.** Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/27385/beneficio-assistencial-a-redefinicao-do-conceito-de-miserabilidade-a-luz-da-jurisprudencia-do-stf>> Acesso em: 10 fev. 2015.

Declaração de direitos do homem e do cidadão – 1789. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 08 jan. 2015.

ESCORSIM, Silvana Maria. **A filantropia no Brasil: entre a caridade e a política de assistência social.** Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/086/86escorsim.htm#_ftn1>. Acesso em: 28 jan. 2015.

FERAZZINI, Lourdes. **Regra Matriz de Incidência da Norma Jurídica Previdenciária**. Disponível em: <http://www.iape.com.br/artigos/artigos_lourdes2.asp>. Acesso em: 07 jan. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 7. ed, rev e atual. Curitiba: Positivo, 2009.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade Social e Direitos Humanos**. São Paulo: LTr, 2007.

FILHO, Misael Montenegro. **Curso de Direito Processual Civil. Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2010.

GARCIA, Marcelo. **A lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/07.12.1993, comentada artigo por artigo**. Disponível em: <<http://www.marcelogarcia.com.br/loascomentada.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

IBRAHIM, Fábio Zambite. **Curso de direito previdenciário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.

_____. **Resumo de Direito Previdenciário**. 12. ed, rev, ampli e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

JUNIOR, Miguel Horvath. **Os direitos fundamentais e a seguridade social**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1204>. Acesso em: 08 jan. 2015.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 7. ed, rev, ampli e atual. Bahia: JusPODIVM, 2010.

LINS, Carolina Barreira. **O benefício de prestação continuada e os novos paradigmas para a interpretação da deficiência**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-beneficio-de-prestacao-continuada-e-os-novos-paradigmas-para-a-interpretacao-da-deficiencia,48584.html>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed, rev, ampli e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

LONARDONI, Eliana. GIMENES, Junia Garcia. SANTOS, Maria Lucia dos. **O processo de afirmação da assistência social como política social**. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_sonia.htm>. Acesso em: 06 jan. 2015.

MADEIRA, Danilo Cruz. **O benefício assistencial (LOAS) ao portador de deficiência menor de 14 anos**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18114/o-beneficio-assistencial-loas-ao-portador-de-deficiencia-menor-de-14-anos>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Ana Constância Bezerra. **Princípios Constitucionais do Direito Previdenciário**. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=389&idAreaSel=7&seeArt=yes>>. Acesso em: 03 jan. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed, rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Jediael Galvão. **Direito da Seguridade Social: direito previdenciário, infortunística, assistência social e saúde**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do Direito**. 32. ed, rev e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

NETTO, Walter Pereira Dias. **Breves apontamentos acerca do benefício assistencial de prestação continuada**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/35018/breves-apontamentos-acerca-do-beneficio-assistencial-de-prestacao-continuada>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

Portal Ministério Público de Goiás. **Histórico da Política de Assistência Social**. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portalweb/hp/41/docs/historico_da_politica_de_assistencia_social_-_2000.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2015.

Portaria Conjunta SPS/INSS/SNAS nº 2 de 19 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Portaria-conjunta-sps-inss-snas-2-2014.htm>>. Acesso em: 31 jan. 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. rev e atual. São Paulo: Cortez, 2014.

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

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS: um processo de construção da Assistência Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

TELES, André. **O requisito da renda familiar per capita para concessão do benefício assistencial de prestação continuada**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26678/o-requisito-da-renda-familiar-per-capita-para-concessao-do-beneficio-assistencial-de-prestacao-continuada>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

YASBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

XAVIER, Bruno Di Fini. **O Conceito de família para aferição do requisito econômico do Benefício de Prestação Continuada – BPC**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-conceito-de-familia-para-afericao-do-requisito-economico-do-beneficio-de-prestacao-continuada-pbc,50550.html>. Acesso em: 03 fev. 2015.

WEBER, Alice Machado. **Critério legal ou a critério do julgador? O benefício assistencial após a declaração, pelo STF, da inconstitucionalidade do art. 20 § 3º, da Lei 8.742/1993**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/26660/criterio-legal-ou-a-criterio-do-julgador>>. Acesso em: 10 fev. 2015.