

**JEVERSON JUNQUEIRA RODRIGUES**

**Reflexões sobre a atuação do poder judiciário na resolução de lides  
envolvendo a concessão de benefícios de prestação continuada**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Homero Batista Mateus da Silva

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**



**JEVERSON JUNQUEIRA RODRIGUES**

**Reflexões sobre a atuação do poder judiciário na resolução de lides  
envolvendo a concessão de benefícios de prestação continuada**

**VERSÃO CORRIGIDA**

Dissertação de Mestrado, apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Trabalho e Seguridade Social, sob a orientação do Professor Doutor Homero Batista Mateus da Silva.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2020**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial desse trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Rodrigues, Jeverson Junqueira

Reflexões sobre a atuação do poder judiciário na resolução de lides envolvendo a concessão de benefícios de prestação continuada ; Jeverson Junqueira Rodrigues ; orientador Homero Batista Mateus da Silva -- São Paulo, 2020.

178 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Trabalho e Seguridade Social) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Assistência social. 2. Benefício de prestação continuada. 3. Vulnerabilidade social. I. Silva, Homero Batista Mateus da, orient. II. Título.

---

Nome: RODRIGUES, Jeverson Junqueira.

Título: Reflexões sobre a atuação do poder judiciário na resolução de lides envolvendo a concessão de benefícios de prestação continuada

Dissertação de Mestrado, apresentado à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Trabalho e Seguridade Social, sob a orientação do Professor Doutor Homero Batista Mateus da Silva.

Aprovado em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

Prof.Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof.Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



Em memória de meu pai, João Rodrigues,  
primeiro incentivador de meu percurso,  
e que não está aqui para ver o fruto de seu esforço.





## **AGRADECIMENTOS**

À Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, onde sempre me senti acolhido pelos professores e colegas, mesmo sem um sobrenome tradicional ou um cargo de prestígio.

Ao Professor Homero Batista Mateus da Silva, pela confiança em meu trabalho desde a orientação em grau de bacharelado, e pelo exemplo de equilíbrio, gentileza e simplicidade, que muito acrescenta a todos que com ele convivem, não apenas como acadêmicos, mas como seres humanos.

Aos Doutores Marcelo Guerra Martins e Paulo Cezar Duran, pela compreensão em relação à minha necessidade de dedicação ao presente trabalho no final de 2019, sem o que seria impossível concluir tal empreitada, e pelo apoio, que infelizmente não obtive de nenhum outro magistrado da Justiça Federal de São Paulo.

À minha esposa, Ana Claudia, que suportou os dissabores desses anos de graduação e mestrado com enorme paciência, a quem dedico toda a minha devoção.

À minha mãe e meus irmãos, que entenderam minha ausência do convívio ao longo desse período, em especial após a perda de meu pai, que nos fragilizou tanto.

Aos professores Flávio Roberto Batista e Otavio Pinto e Silva, pelas valiosas contribuições ao aperfeiçoamento desse trabalho, por ocasião da banca de qualificação.

Aos professores José Maurício Conti e Zélia Luiza Pierdoná, pelas frutíferas aulas na disciplina Orçamento da Seguridade Social e o Déficit da Previdência, ministrada no 2º semestre de 2018, em que testemunhei raro intercâmbio de ideias e diálogo com alunos de diferentes formações, atividades profissionais e espectros ideológicos.



O meu amor pelas misérias

Me leva

Me trouxe

Roça o que interessa

E fez de mim

Alguém que eu sou hoje

(Adriana Calcanhoto, Graffitis, 1992)



## RESUMO

No ordenamento jurídico brasileiro, a Assistência Social é verdadeiro braço do Estado, visando a tutelar cidadãos com graves e emergentes vulnerabilidades, riscos sociais que não apenas ameaçam a existência digna dos assistidos, como também vulneram a ordem pública. Normas de Assistência Social se inserem na segunda dimensão de direitos, ante a necessidade de elaboração de um arcabouço legal que organize a prestação de serviços públicos, serviços estes que, no Brasil, foram e são prestados pelo Estado e por instituições privadas, com e sem objetivo de lucro. A Constituição de 1988 deu especial ênfase à assistência aos desamparados como direito social, bem como buscou fomentar a estruturação de um sistema de financiamento específico para prestações sociais relevantes, ao que se convencionou chamar por Sistema de Seguridade Social, a qual incluiu a Assistência Social como um de seus vértices. Ao longo das décadas, o estudo do tema restou concentrado em uma única prestação assistencial, a saber, o benefício de prestação continuada, o qual, a rigor, deveria ser concedido apenas em casos extremos, quando não se mostrassem efetivos os demais serviços sociais. Em razão da omissão em regulamentar os critérios para análise das condições de pobreza necessárias para concessão do benefício, o Estado brasileiro provoca uma grande quantidade de conflitos judicializados, e o Poder Judiciário vem atuando de forma casuística, substituindo a Administração Pública na análise de casos concretos, para os quais os magistrados não têm formação adequada.

Palavras-chave: Assistência Social. Benefício de prestação continuada. Vulnerabilidade social.



## **ABSTRACT**

In the Brazilian legal system, Social Assistance is a real arm of the State, aiming to protect citizens with serious and emerging vulnerabilities, social risks that not only threaten the existence of those who are assisted, but also violate public order. Social assistance norms are inserted in the second dimension of rights, in view of the need to elaborate a legal framework that organizes the provision of public services, which in Brazil were and are provided by the State and private institutions, with and without profit objective. The 1988 Constitution especially emphasized assisting the vulnerable as a social right, as well as promoting the structuring of a specific funding system for relevant social benefits, called the Social Security System, which included Social Assistance as one of its vertices. Over the decades, the study of the subject remained focused on a single benefit, namely the benefit of continued provision, which, strictly speaking, should be granted only in extreme cases, when other social services were not shown to be effective. Due to the omission to regulate the criteria for analyzing the poverty conditions necessary to grant the benefit, the Brazilian State causes a great number of judicial conflicts, and the Judiciary has been acting in a casuistic way, replacing the Public Administration in the analysis of cases for which magistrates are not adequately trained.

**Keywords:** Social assistance. Benefit of continued provision. Social vulnerability.





## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
AP	Apelação
Art.	Artigo
BPC	Benefício de prestação continuada
CF	Constituição Federal de 1988
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde -CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde nº 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde
CJ	Consultoria Jurídica da Presidência da República
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
ED	Embargos de declaração
FGTS	Fundo de garantia por tempo de serviço
FUNRURAL	Fundo de assistência ao trabalhador rural
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Medida Cautelar
Min.	Ministro
MP	Medida Provisória
OGMO	Órgão gestor da mão de obra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PEDILEF	Pedido de uniformização de interpretação de lei federal
PL	Projeto de lei
Rcl	Reclamação constitucional
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial
SEADS	Secretaria de assistência e desenvolvimento social do Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TNU	Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais
TRF	Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>I. Tema a ser desenvolvido e justificativa</b> .....	19
<b>II. Organização do trabalho e limitações</b> .....	20
<b>1. PANORAMA HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL</b> .....	23
1.1 ALGUMAS PRÉVIAS QUESTÕES TERMINOLÓGICAS.....	23
1.2 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	25
1.3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O TEMA NO BRASIL.....	33
1.3.1 Da Era Vargas ao SINPAS.....	33
1.3.2 A Carta de 1988 e a constitucionalização da assistência social.....	38
1.3.3 A Lei Orgânica da Assistência Social e a legislação assistencial esparsa.....	45
<b>2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EM PECÚNIA</b> .....	53
2.1 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS: MÍNIMO SOCIAL OU MÍNIMO EXISTENCIAL.....	53
2.2 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE ALCANCE LIMITADO A CERTOS INDIVÍDUOS.....	56
2.3 O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AO TRABALHADOR AVULSO.....	58
2.4 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA.....	60
2.5 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EVENTUAIS E EMERGENCIAIS.....	64
2.6 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: ANÁLISE CRÍTICA DE SUA NORMATIZAÇÃO.....	66
2.6.1 A idade avançada.....	71
2.6.2 A deficiência.....	74
2.6.3 A miserabilidade.....	81
2.6.4 A renda de um salário mínimo.....	85
<b>3. A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS SOBRE A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA</b> .....	95
3.1 ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS.....	95
3.2 OS INCENTIVOS À JUDICIALIZAÇÃO.....	97

3.3 AS PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS APRECIADAS PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES E PELA TNU.....	102
3.3.1 O conceito de miserabilidade com base em critério meramente econômico.....	102
3.3.2 A aplicação analógica do artigo 34 do Estatuto do Idoso às pessoas com deficiência e aos titulares de benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo.....	111
3.3.3 A definição do conceito de família para cálculo da renda familiar <i>per capita</i> .....	116
3.3.4 O conceito de deficiência/incapacidade e os impedimentos de longo prazo.....	121
3.3.5 O exame das condições socioeconômicas do requerente para comprovação da miserabilidade e deficiência.....	125
3.3.6 A possibilidade de concessão do benefício assistencial a estrangeiros.....	128
<b>4. POR UM NOVO CRITÉRIO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....</b>	<b>133</b>
4.1 EM BUSCA DE UM NOVO PARÂMETRO DE MISERABILIDADE.....	133
4.2 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE ALTERAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	136
4.3 O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL.....	144
4.4 O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL E SUA APLICABILIDADE COMO CRITÉRIO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA..	149
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>161</b>
<b>ANEXO - DOCUMENTOS CONSULTADOS.....</b>	<b>169</b>

## INTRODUÇÃO

### I. Tema a ser desenvolvido e justificativa

O presente trabalho acadêmico pretende desenvolver reflexões acerca dos critérios adotados pelos magistrados na resolução de lides em que se discute o direito dos administrados à concessão ou manutenção do benefício assistencial de prestação continuada, identificando as principais controvérsias e as teses suscitadas pelas partes nos litígios acerca do tema, a fim de fornecer subsídios para a tomada de decisões diante de conflitos concretos que envolvam em alguma medida as questões aqui abordadas.

Como pressuposto necessário para abordagem dessa temática, faz-se necessário tecer algumas considerações acerca do Sistema Nacional de Assistência Social, da sua função e de seu contexto dentro do arcabouço constitucional e legal referente à Seguridade Social, bem como estabelecer paralelos e dissonâncias entre o benefício previsto no art. 203 da Constituição da República e outras prestações assistenciais e previdenciárias fornecidas pelo Estado brasileiro.

Tal proposta se justifica pela grande demanda social pela concessão de benefícios assistenciais, sendo que expressivo percentual dos direitos a prestações estatais vem sendo garantido mediante judicialização dos pleitos indeferidos administrativamente. Apenas para que se tenha uma ideia, conforme dados compilados pelo Conselho Nacional de Justiça referentes ao exercício de 2018, tramitavam 100.355 processos referentes a este tema apenas perante os Juizados Especiais Federais, equivalendo a 1,33% do total de feitos em todo o país<sup>1</sup>.

Como tentaremos demonstrar ao longo desse trabalho, a crescente judicialização do tema suscita questionamentos acerca da legitimidade do Poder Judiciário, ao atuar substituindo os parâmetros e procedimentos adotados pela Administração na apreciação dos requerimentos de concessão de benefícios assistenciais, especialmente quando se observam os critérios pouco claros utilizados pelos magistrados para deferimento ou não dos pleitos deduzidos, com casos semelhantes sendo julgados de forma drasticamente diferente por juízos diversos, quando não pelos mesmos julgadores, ao arripio da isonomia e da segurança jurídica.

---

<sup>1</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019: ano-base 2018**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. p. 208.

## II. Organização do trabalho e limitações

A organização desse trabalho compõe-se de quatro capítulos. No Capítulo 1, tecemos rápidas considerações sobre a evolução da Assistência Social no Brasil, bem como acerca do arcabouço legal que regulamenta os diversos programas assistenciais.

No Capítulo 2, pretendemos traçar um panorama dos benefícios assistenciais em pecúnia previstos em nosso ordenamento jurídico, tecendo, ao final, uma análise crítica às premissas norteadoras do constituinte e do legislador para a redação dos dispositivos que estabelecem as condições para a concessão do benefício de prestação continuada. Nesse tópico, destacaremos como o legislador pretendeu ser minucioso em alguns pontos e acabou omitindo-se completamente em outros.

No Capítulo 3, pretendemos abordar, ainda que sucintamente, as principais controvérsias judiciais em matéria de concessão de benefícios assistenciais, analisando os julgados dos Tribunais Superiores (STF e STJ) em sede de ação direta de constitucionalidade, recursos extraordinários e recursos especiais repetitivos, os quais acabaram por acentuar o papel do Poder Judiciário como extensão da atividade administrativa de concessão de benefícios de prestação continuada.

Também merecerão destaque os principais julgamentos de incidentes de uniformização, bem como a elaboração de verbetes de jurisprudência pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), os quais consideramos relevantes, na medida em que a grande maioria dos litígios acerca do tema é processada no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

Sustentamos, nesse Capítulo, que a origem da litigiosidade exacerbada decorre da omissão do legislador em estabelecer parâmetros de miserabilidade e deficiência consentâneos com os objetivos da política constitucional de Assistência Social, bem como de disciplinar procedimentos adequados para avaliação das condições concretas de vida dos requerentes, as quais são pautadas por meio de entrevistas com assistentes sociais e não com base em análises biopsicossociais, previstas pela Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência.

Tais condições acarretam não apenas o indeferimento indevido de diversos benefícios, como também a concessão irregular de outros, estimulando intensa judicialização, cujos processos acabam por suscitar iniciativa probatória acerca de questões não apreciadas

previamente no âmbito administrativo, levando os magistrados de primeiro grau a atuarem como verdadeiros analistas do seguro social, quando não a efetuar um verdadeiro julgamento moral sobre a pessoa dos assistidos, caminhando pela sutil linha que separa a equidade da arbitrariedade.

Por derradeiro, no Capítulo 4 apresentamos as propostas legislativas acerca de novos critérios para concessão do benefícios assistenciais, bem como defendemos um parâmetro de resolução para as lides nessa seara, com base no índice de vulnerabilidade social (IVS), elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mediante a elaboração de metodologia que permita aferir de modo mais preciso a necessidade das famílias em serem assistidas monetariamente pelo Estado.

Para arrematarmos a presente introdução, cremos oportuno nos posicionarmos desde já acerca de algumas limitações metodológicas.

Em primeiro lugar, destacamos que não nos preocupamos nesse trabalho em analisar o impacto das decisões judiciais sobre o orçamento público.

Não negamos a importância dessa questão, em um contexto mais amplo de financiamento da própria Assistência Social. Contudo, conforme restará claro no decorrer dessa dissertação, o impacto orçamentário da judicialização dos benefícios de prestação continuada é relativamente pequeno no conjunto de recursos desembolsados pela União no âmbito da Seguridade Social. Ademais, diferentemente do que ocorre, por exemplo, com a judicialização da Saúde, o custeio dos recursos destinados a benefícios assistenciais concedidos por decisão judicial encontra-se bem equacionado, seja por meio da abertura de créditos suplementares ao Fundo Nacional de Assistência Social, ou por meio da inscrição de pagamentos via precatórios e requisições de pequeno valor.

Em segundo lugar, embora pretendamos tecer linhas gerais acerca da política pública constitucional de Assistência Social, não é objetivo desse trabalho avaliar a justiça ou correção das ações assistenciais eleitas pelo legislador, ou se as mesmas geram distorções entre os beneficiários de prestações assistenciais e os segurados da Previdência Social.

Tais divagações são indubitavelmente relevantes, contudo demandam um trabalho acadêmico próprio, que ansiamos por empreender no futuro. Como cremos restar demonstrado no curso dessa dissertação, o Poder Judiciário, na resolução de lides individuais, e mesmo ao decidir demandas coletivas sobre o tema, jamais sustenta que está criando ou retificando distorções na

política pública assistencial, mas tão somente restabelecendo a legalidade, consoante os parâmetros já estabelecidos pelas normas vigentes ou pela colmatação de lacunas.

Ademais, embora optemos por fazer uma brevíssima recapitulação da evolução da Assistência Social no Brasil, não pretendemos comparar o sistema assistencial brasileiro com experiências estrangeiras, o que seria conveniente caso o tema abordasse melhorias na própria política assistencial, o que não é nossa intenção, conforme acima salientado.

Por derradeiro, a pesquisa bibliográfica citada nesse trabalho buscou, na medida do possível, prestigiar a produção acadêmica mais recente sobre as temáticas aqui envolvidas, composta principalmente de dissertações de mestrado e teses de doutorado produzidas por essa Faculdade de Direito, bem como de artigos publicados em periódicos e obras coletivas.

Não se desconhece a vetusta obra de honoráveis juristas que, ao longo de décadas, pensaram a proteção social nesse país. Contudo, temos em mente que a presente obra tem um propósito muito concreto e palpável, diante das dificuldades de tomada de decisões pelos operadores do Direito na seara assistencial, sobre as quais vem a doutrina se debruçando nas últimas décadas.

A contribuição que oferecemos cinge-se aos cidadãos que batem às portas da Administração Pública, rogando pelo socorro prometido na lei e que, uma vez tendo rejeitados seus pleitos, provocam o Poder Judiciário para reparar a alegada violação de suas pretensões, fornecendo elementos úteis à prática por parte de operadores do Direito e até mesmo pelos próprios jurisdicionados, na medida em que muitas demandas cabem aos Juizados Especiais Federais, nos quais a capacidade postulatória é universalizada.



# 1. PANORAMA HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

## 1.1 ALGUMAS PRÉVIAS QUESTÕES TERMINOLÓGICAS

De plano, devemos esclarecer que não desconhecemos que o termo assistência é polissêmico, sendo empregado em diversos ramos do conhecimento, nem nos preocupamos aqui em fixar um conceito jurídico do instituto, mas apenas em alinhar algumas premissas para o desenvolvimento da temática doravante abordada. Também não esquecemos que o termo muitas vezes é empregado com um sentido pejorativo, impregnado de ranço ideológico, vinculado a políticas demagógicas<sup>2</sup>.

Na acepção mais geral, o termo assistência, oriunda do latim *adsistentia* (por seu turno, derivada de *sedes*, cadeira), traz a ideia de presença, companhia, ajuda ou socorro<sup>3</sup>. No linguajar técnico-jurídico, assume numerosas feições, conforme o ramo do Direito em que seja empregado, transitando do Direito Civil ao Processual, do Penal ao Internacional, sempre com o sentido de apoio, auxílio, suporte<sup>4</sup>.

Contudo, no âmbito em que estamos empregando o verbete, sua definição não é delineada pelo Direito, mas tomada emprestada das demais Ciências Sociais, em geral associada à ideia de solidariedade, não condicionada a alguma contraprestação ou retribuição, destinando-se a socorrer, amparar ou ajudar a pessoa humana em suas necessidades vitais<sup>5</sup>.

Em perspectiva, a assistência é um fenômeno ínsito a todas as sociedades a partir de um certo nível de evolução civilizatória. Durkheim enxergava na assistência entre os indivíduos uma reminiscência dos laços cooperativos que marcaram a solidariedade que denominava mecânica, pois apoiada em similitudes morais e até mesmo físicas dentro de um certo agrupamento<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre a oposição entre o sentido científico da assistência social, em relação à ideia de assistencialismo como atividade paternalista e reprodutora da dependência econômica e social, o Capítulo “Assistência – assistencialismo: a busca da superação da questão”, In: SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.*, **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 55-77.

<sup>3</sup> SILVA, Adalberto Prado (coord.) *et al.* **Dicionário brasileiro da língua portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1979. p. 208.

<sup>4</sup> GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. atual.: Ana Claudia Schwenck dos Santos. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2019. p. 96-97.

<sup>5</sup> SIMÕES, Aguinaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo, 1967. p. 43.

<sup>6</sup> Para o aprofundamento teórico sobre a formação da solidariedade mecânica em oposição à solidariedade orgânica, em que também se verifica a assistência como evolução da especialização do trabalho, o Livro I, Capítulos II e III, da obra **Da divisão do trabalho social**, trad.de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Entretanto, a assistência sobre a qual nos debruçamos nesse trabalho acadêmico, e que será abordada em breve retrospectiva nos tópicos seguintes, é aquela que envolve a atuação do Estado, seja prestando diretamente o serviço social, seja em parcerias com entidades privadas.

Essa atuação estatal, pela sua acepção ampla, engloba diversas atividades que, ao longo das décadas, passaram a constituir políticas públicas no contexto da segunda geração ou dimensão de direitos, reconhecida em constituições e diplomas legais a partir da primeira metade do século XX, englobando, em sentido amplo, serviços públicos de saúde e até mesmo de educação básica e profissionalizante.

Em um âmbito mais restrito, defendido por Pedro Vidal Neto, a partir da definição de Wladimir Martinez, a assistência social se apresenta como “um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes, consistindo os bens oferecidos em pequenos benefícios em dinheiro, assistência à saúde, fornecimento de alimentos e outras pequenas prestações”<sup>7</sup>, fazendo apenas ressalva quanto aos serviços de saúde, que a Constituição de 1988 deslocou para um tópico próprio do Sistema de Seguridade Social.

Adotando uma perspectiva consentânea com as diretrizes constitucionais, Zélia Luiza Pierdoná e Carlos Gustavo Moimaz Marques, a partir de uma leitura do sistema brasileiro inspirada pelo Relatório Beveridge, defendem que a assistência deve colocar-se para a proteção de todas as necessidades que não forem satisfeitas pelo seguro social (leia-se, pela Previdência Social), o que vai muito além da proteção em face da perda de renda, do que se infere que a hipossuficiência não se restringe à ausência de recursos financeiros<sup>8</sup>.

Embora a Constituição não oponha a Assistência à Previdência Social, o senso comum acerca dos institutos leva comumente a uma diferenciação baseada no critério da contributividade para acesso aos benefícios. Para Aguinaldo Simões, a ideia de assistência traria implícito seu caráter não condicionado à contraprestação, o que a distinguiria do conceito de serviço, que seria remunerado, ainda que indiretamente<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. Tese apresentada no concurso para professor titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993. p. 174.

<sup>8</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza; MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. A caracterização da necessidade como objeto de tutela da assistência social. In: ROCHA, Cláudio Janotti da (coord.) *et al.* **Seguridade social e meio ambiente do trabalho: direitos humanos nas relações sociais**. Tomo I, vol. I. Belo Horizonte: RTM, 2018. p. 251.

<sup>9</sup> SIMÕES, Aguinaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo, 1967. p. 45.

Tal ideia é reforçada pela redação dada aos artigos 201 e 203 da Constituição de 1988. Entretanto, demonstraremos no curso desse trabalho que tal parâmetro é irrelevante para a caracterização dos institutos, os quais na verdade são complementares, posto que voltados a universos de beneficiários capazes ou não de prover seu sustento ou tê-lo provido por sua família por meio do trabalho.

Embora não pretendamos esgotar o estudo histórico do fenômeno, o que transbordaria dos estreitos limites dessa pesquisa acadêmica, não é possível tratar da evolução legislativa do tema no país sem recapitularmos, ainda que superficialmente, alguns eventos históricos relevantes, sobre os quais teceremos reflexões pertinentes para o presente trabalho.

## 1.2 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Não obstante existam autores que sustentem alguma forma de assistencialismo desde sociedades da Antiguidade<sup>10</sup>, frequentemente associada a crenças e práticas religiosas, de um modo geral, os antecedentes mais aceitos de ações assistenciais são identificados nas ações empreendidas pela Igreja Católica Apostólica Romana e suas diversas ordens de discípulos, em especial no socorro público por meio das Santas Casas de Misericórdia<sup>11</sup>. Por oportuno, o Brasil vivenciou esse fenômeno desde os primórdios de sua colonização, com a criação da primeira Santa Casa de Misericórdia em Santos, em 1543<sup>12</sup>.

Há quem identifique, como Agnaldo Simões, a origem desse tipo de assistência na Carta de Carlos Magno, o qual, na qualidade de Imperador da Cristandade, instituiu a assistência aos pobres como obrigação paroquial<sup>13</sup>.

Não obstante, o marco legal mais adotado nessa seara é o *Poor Law* de 19 de dezembro de 1601, pelo qual a Coroa inglesa adotou medidas de auxílio aos pobres, incluindo ajuda em pecúnia, o ensino de ofícios e a criação de asilos e hospitais. Tais providências eram adotadas em

<sup>10</sup> Descrevendo tal percurso de precedentes históricos, SIMÕES, Agnaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo, 1967. p. 70-73.

<sup>11</sup> Nesse sentido, acompanhamos o entendimento de Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 15-16.

<sup>12</sup> Descrevendo um breve histórico da instauração da filantropia desde o Brasil Colônia, evoluindo para as primeiras ações estatais de organização do serviço social durante a Era Vargas, o Capítulo I da dissertação de mestrado de Antonio Carlos Cedenho, **Diretrizes Constitucionais da Assistência Social**. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 20-31.

<sup>13</sup> SIMÕES, Agnaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo, 1967. p. 74.

cooperação com instituições religiosas, e para tanto, foram instituídas duas contribuições compulsórias (*poor tax*). Tal precedente é bastante difundido por conjugar dois atributos marcantes nas obras que, com o passar dos séculos, sistematizaram o estudo científico da matéria.

O primeiro atributo é o da subsidiariedade, ou seja, a assistência pública é prestada apenas quando os próprios indivíduos e comunidades não são capazes de prover suas próprias necessidades e interesses. Como decorrência desse atributo, o Estado (ainda que se discuta se a Coroa britânica do século XVII já poderia ser equiparada à figura do Estado-nação) deveria prestigiar a ação de entidades da sociedade civil, como já o faziam a Igreja e, algum tempo depois, as corporações de ofício, que evoluíram para as caixas de socorro mútuo no século XIX.

O segundo atributo é o da emergencialidade, pois a assistência deve ser prestada a quem dela precisa, no momento em que necessita. Portanto, esse traço é determinante para caracterizar a distinção em relação a ações que, nos modernos sistemas de segurança social, se costuma chamar por previdência, essa última marcadamente atrelada à concessão de benefícios e serviços para cobertura de eventos futuros e predeterminados, ainda que incertos, mediante formação de recursos por contribuição voluntária ou compulsória.

Não se olvida que tal concepção de assistência ainda está intimamente atrelada à ideia de caridade, sem qualquer intuito de superação da condição de pobreza dos sujeitos das ações assistenciais. Aliás, é possível sustentar que a impossibilidade de reação pelos próprios indivíduos é a premissa e justificativa da atuação estatal, inspirada por um sentimento público de piedade, dentro de uma perspectiva histórica de Estado em que não se distinguia o poder secular do divino.

Ademais, embora não seja uma constante na produção acadêmica sobre o tema, o precedente da *Poor Law* também pode ser evocado no sentido de ressaltar a preocupação com o custeio da atividade estatal de apoio aos carentes, mediante tributação que, naquele caso, recaía sobre determinadas manifestações de riqueza (propriedade de minas de carvão e matas destinadas à venda de madeira), deixando implícito o caráter redistributivo dessa política pública.

Não por acaso o Reino Unido, que inaugurou a disciplina legislativa da assistência social, tornou-se referência no que diz respeito à elaboração da mais influente doutrina em segurança social, em virtude da disseminação dos conceitos elaborados no Relatório Beveridge, em que consta, na sua quarta parte, a análise orçamentária do Plano de Segurança Social,

inclusive com uma projeção da evolução de despesas até 1965<sup>14</sup>. Ademais, referido relatório, para fazer frente a tal perspectiva, também propôs, na sua quinta parte, a estruturação das contribuições de seguro compulsórias<sup>15</sup>.

Contudo, ao remetermos diretamente o Relatório Beveridge à *Poor Law*, estaríamos cometendo um anacronismo, pois nos mais de três séculos que os separam, a história europeia experimentou diversos fenômenos relativamente independentes entre si, e que em maior ou menor grau, contribuíram para a configuração do ideário da Seguridade Social, do qual a Assistência Social é inequivocamente parte integrante.

Nessa linha historiográfica, não imune a críticas de cunho metodológico<sup>16</sup>, não se pode olvidar da importância da atuação das corporações de ofício, antecedentes históricos dos sindicatos, e que tinham, entre outras funções, a prestação de assistência aos membros de determinada comunidade profissional.

Na Europa Ocidental, a assistência pública era, paradoxalmente, um postulado das Constituições liberais, inspiradas na Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em que a providência do Estado, restrita a algumas atividades, incluía os socorros públicos, especialmente hospitais, manicômios e orfanatos.

Ao longo do século XIX, a doutrina destaca como marco a fundação da Cooperativa dos Probos Pioneiros de Rochdale, em 1844, pelos ex-empregados do empresário Robert Owen, inaugurando o movimento cooperativista em todo o mundo, bem como a criação das caixas de socorro mútuo, que acabariam por se desvencilhar dos vínculos profissionais, tornando-se entidades seguradoras<sup>17</sup>.

Como fruto das reivindicações dos pioneiros movimentos de trabalhadores, o Parlamento alemão, desde o final da década de 1860, começa a debater a instituição de uma figura que seria denominada seguro social, por inspiração das instituições privadas de socorro. A partir de 1883,

---

<sup>14</sup> BEVERIDGE, William. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. trad.: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943. p. 165-188.

<sup>15</sup> Idem, p. 214-219.

<sup>16</sup> Analisando criticamente as narrativas historiográficas acerca do desenvolvimento da Seguridade Social, o artigo de Flávio Roberto Batista, “Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista”. *In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 111, jan./dez. 2016. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017. p. 143-176. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133542/129549>>. Acesso em 09 dez. 2019.

<sup>17</sup> Efetuando uma análise evolutiva da organização da sociedade civil para ações estatais de implementação de técnicas de proteção social, destacamos, por todos, o Capítulo I da obra de Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paulo Barcha Correia, **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 15-25.

com a instituição do seguro-doença-maternidade na Alemanha, a doutrina sustenta que se inicia o período científico da Seguridade Social<sup>18</sup>, que prossegue naquele país com a criação do seguro de acidentes do trabalho, em 1884, e com o seguro invalidez-velhice, em 1889.

Contudo, não pode ser negligenciado o fato de que a aprovação da legislação securitária na Alemanha tinha forte caráter simbólico, na medida em que a população daquele país, na segunda metade do século XIX, ainda vivia predominantemente na zona rural, sem acesso à cobertura pelo seguro social. Tal situação lembra, com as devidas proporções, a utilização demagógica da legislação trabalhista pelo Governo Vargas, ao tempo em que a maioria da população economicamente ativa do país estava concentrada no campo, sem acesso à proteção legal em face da superexploração do trabalho.

Tendo em vista as críticas às inovações empreendidas pelo governo alemão pelos defensores do liberalismo, no contexto de crescimento de doutrinas socialistas, a Igreja Católica, ao publicar em 1891 a encíclica *Rerum Novarum*, subscrita pelo Papa Leão XIII, se posiciona formalmente a favor de providências que reduzam a vulnerabilidade da classe operária a riscos, diminuindo, assim, a necessidade de providências para remediar a condição dos trabalhadores, inferindo-se que, nessa ordem de ideias, a assistência era vista como medida residual<sup>19</sup>.

A partir dessa visão de subsidiariedade da assistência, Pedro Vidal Neto vai desenvolver a ideia de que o fundamento da seguridade social é a promoção do nível de vida da população, assegurando que os infortúnios sociais não reduzam suas vítimas a condições incompatíveis com uma existência digna, deitando suas raízes no valor social do trabalho e da dignidade humana<sup>20</sup>.

A expansão que os sistemas de seguro social experimentaram a partir de então, reforçada após o fim da Primeira Guerra Mundial e a criação da Organização Internacional do Trabalho, veio acompanhada da primeira onda de constituições com previsão de direitos sociais, das quais se destacam a Carta mexicana de 1917, a alemã de 1919, a espanhola de 1931 e a brasileira de 1934.

---

<sup>18</sup> Nesse sentido, exemplificamos, por todos, Flávio Roberto Batista, para quem somente poderia ser considerado um marco histórico da Seguridade Social um fato ocorrido no contexto do capitalismo industrial, por obra da intervenção do Estado moderno nas relações sociais. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 111, jan./dez. 2016. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017. p. 156-160.

<sup>19</sup> Vide versão oficial do texto em língua portuguesa, disponível em: <[http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)> Acesso em 12 jan. 2020.

<sup>20</sup> VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. Tese apresentada no concurso para professor titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993. p. 61-62.

Como corolário lógico do crescimento do tamanho dos Estados nacionais, para fazer frente à demanda social por prestações positivas, bem como para estimular a criação de empregos mediante a intervenção ativa por meio de obras públicas, assistiu-se a uma fragmentação dos serviços assistenciais pelos governos, os quais reorganizavam a administração pública, com a criação de ministérios, secretarias e entidades paraestatais, fenômeno que, em certo grau, também ocorreu no Brasil, a partir da década de 1930.

Naquele mesmo decênio, notabilizou-se a promulgação, nos Estados Unidos da América, do *Social Security Act* em 1935, diploma normativo concebido com resposta institucional à crise desencadeada pelo *crash* de 1929, o qual consagrou a expressão “segurança social”, embora tivesse mais repercussão interna nas ações assistenciais, especialmente em relação a idosos, crianças carentes e cegos.

Para Aguinaldo Simões, a denominação segurança social ou seguridade social é uma evolução do conceito de seguro social, simbolizando para a sociedade a ideia de uma instituição obrigatória destinada a garantir a satisfação das necessidades vitais de toda a população. A ideia de assistência estaria embutida nessa instituição, ainda que prestada não apenas pelo Estado, mas também por associações privadas<sup>21</sup>.

Em sentido bastante distinto das práticas até então adotadas, a Nova Zelândia tornou-se referência histórica em 1938, ao adotar modelo de proteção social universal com cobertura de todos os riscos sociais, mediante custeio proveniente do imposto sobre a renda. Comentando a radicalidade do modelo neozelandês, Pedro Vidal Neto, acompanhando a doutrina de Almansa Pastor, afirma tratar-se do sistema que mais se aproxima do ideal de seguridade social<sup>22</sup>.

No decorrer da Segunda Grande Guerra, o governo inglês encomendou ao economista de formação liberal William H. Beveridge a elaboração de estudo sobre a situação do seguro social naquele país, para o qual foi constituída comissão em 1941, que formulou prestigiado relatório, em que preconizava a adoção de medidas estruturantes de um novo sistema de seguro social, tendo por objetivo o combate aos cinco “gigantes”: necessidade, doença, ignorância, carência e desemprego.

---

<sup>21</sup> SIMÕES, Aguinaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo: sem editora, 1967. p. 61.

<sup>22</sup> VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. Tese apresentada no concurso para professor titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993. p. 32.

Embora tal relatório não tenha sido adotado pelo governo inglês imediatamente naquela oportunidade, difundiu-se por diversos países, inclusive o Brasil, sendo influência decisiva na criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social em 1976, ensaio para a configuração adotada pela Constituição de 1988.

Não apenas o aludido relatório inspirou a elaboração de diplomas legislativos por diversos países, como foi praticamente acolhido pela Organização Internacional do Trabalho como modelo para a elaboração da Convenção nº 102, aprovada pela Assembleia daquela entidade em 1953. Contudo, ante os objetivos institucionais daquela organização, os termos da aludida convenção foram adaptados de modo a prestigiar medidas de proteção social da população economicamente ativa, como se pode depreender do seu artigo 9º<sup>23</sup>.

O modelo de seguridade social Beveridgiano ganhava força por sua articulação com a doutrina econômica de John Maynard Keynes, que preconizava a intervenção do Estado na economia, pautada na circulação de riquezas mediante criação artificial de demanda, endividamento público, patrocínio de políticas de pleno emprego e regulação do mercado de trabalho por meio da concessão de direitos trabalhistas<sup>24</sup>.

Nesse contexto, a Seguridade Social, e mais especificamente a Assistência Social, era vista como fenômeno indutor da economia, pois o ingresso de recursos mediante pagamentos de auxílios previdenciários e assistenciais era importante mecanismo de distribuição de renda. Tal perspectiva econômica é, ainda nos dias atuais, defendida por estudiosos como argumento contra medidas de restrição de gastos com benefícios sociais, especialmente no Brasil<sup>25</sup>.

Mesmo nos Estados Unidos da América, tal perspectiva, a despeito de forte resistência ideológica, encontrou receptividade no governo de Franklin Roosevelt, que subscreveu em nome

---

<sup>23</sup> Conforme texto em português, ratificado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 269/2008: “As pessoas amparadas devem abranger: a) *quer determinadas categorias de assalariados, perfazendo, no mínimo, 50 por cento da totalidade dos assalariados, bem como suas esposas e filhos*; b) *quer determinadas categorias da população ativa, perfazendo, no mínimo, 20 por cento da totalidade dos residentes, bem como as esposas e filhos dos integrantes dessas categorias*; c) *quer determinadas categorias de residentes, perfazendo no mínimo 50 por cento da totalidade desses*; d) *quer, no caso de ter sido feita uma declaração nos termos do artigo 3º, determinadas categorias de assalariados, perfazendo, no mínimo, 50 por cento da totalidade dos assalariados que trabalham em empresas industriais que empreguem 20 pessoas, pelo menos, bem como as esposas e filhos dos assalariados dessas categorias.*”

<sup>24</sup> BATISTA, Flávio Roberto. Os limites do bem-estar no Brasil. In: **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, vol. 132, jan./mar. 2017. São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2017. p. 79.

<sup>25</sup> Nesse sentido, o Capítulo 5 da tese de doutorado de Dmitri Brandi de Abreu, **A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 233-292.



de seu Estado a Carta do Atlântico, que prescreveu, dentre outros princípios civilizatórios, a garantia de que os homens vivessem livres do medo e da necessidade<sup>26</sup>.

No interregno entre o final da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970, o mundo ocidental vivenciou aquilo que Eric Hobsbawn denominou “os anos dourados”, com taxas de crescimento econômico bastante elevadas nos países capitalistas centrais, até mesmo em comparação com os índices anteriores à Grande Guerra, além de concertação social entre empresários, trabalhadores e Estado, arrefecendo os conflitos mediante a instituição de um sistema previdenciário cada vez mais abrangente e generoso<sup>27</sup>.

Na década de 1970, eclode a Crise do Petróleo, acompanhada, nos Estados Unidos e na Europa, por fortes medidas de restrição orçamentária, que levam ao colapso das premissas keynesianas. Como resposta ao esgotamento desse modelo econômico, renova-se o pensamento econômico liberal, defendendo a redução do papel do Estado na economia, com forte diminuição dos gastos na rede de proteção social.

Contudo, mesmo nesse momento, a assistência não é abandonada como política social, embora tenha uma significativa mudança de paradigma, sendo vista como instrumento de gestão da miséria, pelo qual o Estado apenas garante acesso dos cidadãos a bens indispensáveis ao funcionamento do mercado, providos pelos serviços públicos essenciais e políticas econômicas de alívio<sup>28</sup>, para absorção dos efeitos do desemprego estrutural.

Tal emprego da rede de proteção social desmorona o conceito de Estado-providência, construído ao longo do século XX, e vai resultar em uma maior ênfase no combate à precariedade e à vulnerabilidade em relação ao controle dos riscos sociais, com a elaboração de políticas assistenciais voltadas a sujeitos e situações particulares, em detrimento de ações organizadas e voltadas a grupos sociais<sup>29</sup>.

Tal perspectiva, que também é dotada de certo conteúdo ético-moral, influenciou decisivamente a conformação constitucional do Sistema Nacional de Assistência Social na

<sup>26</sup> CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paulo Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 21.

<sup>27</sup> HOBBSAWN, Eric John Ernest. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. trad.: Marcos Santarrita. rev. téc.: Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 221.

<sup>28</sup> BATISTA, Flávio Roberto. Os limites do bem-estar no Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, vol. 132, jan./mar. 2017. São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2017. p. 81.

<sup>29</sup> Debatendo a gestão da miséria por meio do Sistema de Seguridade Social, no contexto das reformas neoliberais e do desmonte da estrutura previdenciária, a tese de doutorado de Marco Aurélio Serau Júnior, **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 43-48.

Constituição de 1988, em especial no caso do benefício de prestação continuada, como veremos nos próximo tópico desse Capítulo.

Como salientamos, a ideia de assistência como cobertura social para quem era impossibilitado de acessar o mercado de trabalho estava, a princípio, fora da percepção institucional da OIT, o que apenas veio a ser revisto com a edição da Recomendação nº 202 em 2012 (não incorporada pelo Brasil), pela qual foram postulados pisos de proteção social, sob o princípio da universalidade da proteção, baseada na solidariedade social (item 3, “a”)<sup>30</sup>.

Nessa mesma Recomendação a OIT sugere, em seu item 4, que os membros deveriam, de acordo com as circunstâncias nacionais, estabelecer o mais rapidamente possível e manter os seus pisos de proteção social, que incluam garantias básicas de segurança social, devendo pelo menos assegurar que, durante o ciclo de vida, todas as pessoas necessitadas tenham acesso a cuidados de saúde essenciais e a uma segurança básica de rendimento, que, no seu conjunto, propiciem um acesso efetivo aos bens e serviços definidos como necessários a nível nacional.

No item 5 dessa Recomendação, são definidos os públicos-alvo da segurança básica de rendimento, quais sejam, crianças, pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente (particularmente nos casos de doença, desemprego, maternidade e invalidez) e pessoas idosas.

Por oportuno, ressalva a OIT que os níveis mínimos de rendimento definidos no plano nacional poderão corresponder ao valor monetário de um conjunto de bens e serviços necessários, conforme uma linha de pobreza nacional, a um limite de rendimento que dê direito à assistência social ou outros parâmetros comparáveis estabelecidos pela legislação ou prática nacionais, podendo-se considerar diferenças regionais.

Ademais, tais pisos de proteção social por meio de níveis mínimos de rendimento deveriam ser revistos regularmente, assegurando, nesse procedimento, a participação tripartida com organizações representativas de empregadores e de trabalhadores, assim como a consulta de outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas.

Por derradeiro, em seu item 10, a Recomendação da OIT propugna pela combinação de níveis de rendimento mínimo com medidas preventivas, fomentadoras e ativas, promovendo a atividade econômica produtiva e o emprego formal, assegurando a coordenação com outras

---

<sup>30</sup> Livre tradução do autor. Vide a versão oficial do texto em língua espanhola, disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:3065524,es:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es:NO)> Acesso em 12 jan, 2020.

políticas públicas, tais como a educação, a formação profissional, a promoção do trabalho seguro, do empreendedorismo e da sustentabilidade do trabalho digno. Retomaremos estes postulados no Capítulo 4, ao buscarmos elementos para elaboração de um novo critério para concessão do benefício de prestação continuada.

Tal perspectiva universalizante da seguridade social levou a OIT a elaborar em 2017 um relatório sobre os sistemas de proteção social adotados pelos seus diversos membros, passando a aferir também a efetividade das ações assistenciais direcionadas à população fora do mercado de trabalho<sup>31</sup>.

Interessante notar que, na perspectiva daquela Organização Internacional, o Brasil se notabiliza como um exemplo de país de economia emergente que expandiu o volume de transferências de rendas a grupos considerados prioritários pelo sistema de proteção social, com destaque para a cobertura de crianças e para a implementação de programa prestacional universal para pessoas com deficiência.

Entretanto, engana-se quem pensa que tal expansão da cobertura social é um processo recente, tributário de Governos de determinada orientação ideológica, ou que tenha se dado apenas a partir da promulgação da Constituição de 1988. Ademais, a análise comparativa efetuada pela OIT pode também induzir a conclusões equivocadas sobre o acerto das políticas públicas assistenciais adotadas pelo país, sobretudo no que diz respeito aos critérios eleitos pelo legislador para seleção de indivíduos que necessitam do amparo material do Estado, considerando ainda a fortíssima concentração de renda e a crescente judicialização da matéria.

Para esclarecer tais percepções, propomos a seguir a recapitulação do percurso histórico da política assistencial no Direito brasileiro, sem termos a pretensão de esgotar tão rico e fascinante tema.

### 1.3 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE O TEMA NO BRASIL

#### 1.3.1 Da Era Vargas ao SINPAS

---

<sup>31</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório mundial sobre proteção social 2017-19: proteção social universal para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável**. Genebra: OIT, 2017.

Por inspiração da Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a Constituição imperial de 1824 previa, em seu artigo 179, inciso XXXI, que eram garantidos os socorros públicos, o que era interpretado apenas no sentido de serem autorizadas as ações por particulares, sem que isso implicasse qualquer prestação por parte do Estado.

Com a Proclamação da República, a questão social passa a fazer parte do debate público, e entre as pautas controversas está a da assistência pública, sob inspiração das primeiras iniciativas advindas da França e Alemanha, no final do século XIX, tendo por seu maior defensor, no Brasil, Ataulpho Nápole de Paiva<sup>32</sup>.

Com a vitória do movimento golpista de outubro de 1930, ao lado de toda a legislação editada por Getúlio Vargas em seu primeiro período autocrático, também figuraram iniciativas de cunho assistencialista, ainda sob a alcunha de serviço social. Em 1931, o Decreto nº 20.351 criou uma caixa de subvenções destinada a fornecer subsídios governamentais a entidades filantrópicas tais como hospitais, maternidades, creches e até estabelecimentos de ensino técnico.

Tal norma é relevante para indicar dois traços característicos da política assistencialista brasileira até a Constituição de 1988: a delegação de atividades preferencialmente a entidades da sociedade civil que fossem reconhecidas publicamente por seu interesse social; e a elevada discricionariedade dos agentes públicos em eleger quais atividades e entidades receberiam recursos, criando mais uma rede de favores abastecida com recursos públicos.

A Constituição de 1934 passou a prever expressamente a responsabilidade da União pela assistência pública no art. 10, inciso II, e no art. 177 previu especificamente que a União assumiria serviços assistenciais de combate aos efeitos das secas nos Estados do Norte (compreendendo, logicamente, os Estados que compõem a atual Região Nordeste), com custeio compartilhado pelos próprios estados e municípios afetados.

Nesse ponto, percebe-se que o estado federal opta pela centralização da política de assistência social, o que também implica o alijamento da participação popular em sua formulação. Tal situação se mantém em parte até os dias atuais, pois embora a Constituição de 1988 preveja a descentralização e a participação popular na gestão do sistema assistencial, a legislação mantém concentrada no governo federal a formulação da política relativa ao benefício de prestação continuada, conforme trataremos no tópico apropriado dessa obra.

---

<sup>32</sup> Formulando uma sucinta resenha histórica do debate sobre a assistência social desde a República Velha, a obra de Aldaísa Sposati, **A menina LOAS – um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 8-43.

Pela Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, foram estabelecidos critérios para declaração de utilidade pública de entidades que se candidatassem a receber subsídios públicos, objetivando atribuir maior transparência ao procedimento de eleição das beneficiárias de recursos públicos. Contudo tal diploma não estabeleceu previamente os critérios a serem observados pelo Poder Executivo para escolher os entes favorecidos.

Aludida lei foi regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 02.05.1961, e este regime manteve-se em vigor até 2014, quando foi publicada a Lei nº 13.019, regulamentada pelo Decreto nº 8.726/2016, que instituiu o regime jurídico de parceria entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil. Restam mantidos, contudo os efeitos das declarações de utilidade pública em vigor até a revogação da Lei nº 91/1935.

A Constituição autocrática de 1937 incrementou o caráter centralizador da intervenção assistencialista da União, ao criar, em seu artigo 61, o Conselho da Economia Nacional, com poderes normativos em relação à assistência prestada por entidades privadas. Pela mesma Carta Política, a política assistencialista tinha como prioridade a infância e a juventude (artigo 127).

Dentro do espírito corporativista que norteou a elaboração daquele documento, foi previsto expressamente o dever de assistência por parte das associações de trabalhadores (artigo 137, alínea “n”), as quais eram consideradas delegatárias de poderes públicos (artigo 140), o que veio a ser disciplinado na legislação sindical, reproduzida na CLT.

Pelo Decreto-lei nº 527, de 1º de julho de 1938, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social, substituindo a caixa de subvenções criada em 1931, e subordinado ao Ministério da Educação e Saúde. Formulando uma crítica à política assistencial do Governo Vargas a partir do Golpe de 1937, Aguinaldo Simões aponta o desvio de recursos dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, utilizadas como balcões de negócios<sup>33</sup>.

Pelo Decreto-lei nº 5.697, de 22 de julho de 1943, o CNSS teve suas atribuições reformuladas, bem como foi organizado o serviço social como categoria própria do serviço público, sistema mantido até a década de 1970.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência – LBA, pela Portaria nº 6.013, de 1º de outubro daquele ano, editada pelo Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com o intuito originário de prestar assistência às famílias dos soldados enviados ao palco de batalha da II

---

<sup>33</sup> SIMÕES, Aguinaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo: sem editora, 1967. p. 94.

Guerra Mundial. Não por acaso foi escolhida a palavra “legião” para nomear a entidade, a qual, segundo a legislação então vigente, era qualificada como uma sociedade civil paraestatal.

Com o término do conflito, a LBA teve sua função direcionada em prol da proteção das famílias carentes, corporificando um discurso de combate à pobreza. Desde então, uma característica marcante foi a nomeação das primeiras-damas como dirigentes da entidade, o que sempre foi alvo de críticas, pelo seu caráter marcadamente fisiológico<sup>34</sup>, vindo a ser uma das causas determinantes de sua dissolução em 1995.

Em 14 de maio de 1945 foi publicado o Decreto-lei nº 7.526, o qual, a despeito de empregar o nome de Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil, previa na verdade uma série de benefícios de natureza nitidamente previdenciária e de atendimento médico-hospitalar, podendo ser considerada a primeira norma a contemplar prestações a serem diretamente fornecidas pelo Estado, em oposição ao sistema ainda vigente de subvenção a entidades civis e de previdência gerenciada por caixas de aposentadoria e pensões.

A Constituição de 1946 inovou ao estabelecer a imunidade tributária de instituições de assistência social, desde que suas rendas fossem aplicadas integralmente no país para os respectivos fins (artigo 31, inciso V, alínea “b”). Menções esparsas a serviços assistenciais são feitas em relação à proteção de desempregados (artigo 157, inciso XIV), da maternidade, da infância e adolescência (artigo 164) e das vítimas das secas no Nordeste (artigo 198).

A imunidade tributária das entidades assistenciais é mantida pela Constituição de 1967, alterada pela Emenda nº 1, de 1969 (artigo 19, inciso II, alínea “c”). Pela primeira vez, é previsto o princípio da prévia fonte de custeio para a instituição ou ampliação de benefícios previdenciários e assistenciais (artigo 165, parágrafo único).

A única menção específica de prestação de serviços assistenciais na referida Carta Política consta no artigo 175, § 4º, acerca da proteção à maternidade, à infância e à adolescência, delegando sua regulamentação à edição de lei.

Pelo Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969, a LBA é transformada em fundação pública federal, subordinada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, a fim de adequar-se à reforma administrativa instituída pelo Decreto-lei nº 200/1967.

---

<sup>34</sup> Nesse sentido, SPOSATI, Aldaísa de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 21-25.

Ainda sob o espírito de referida reforma administrativa, o aludido decreto-lei previu, em seu artigo 1º, § 1º, que a execução de ações assistenciais deveria ser delegada, mediante convênio, a outros órgãos de finalidade semelhante à LBA, a qual ficaria restrita a casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência.

Antes de adentrarmos o histórico da tramitação do anteprojeto de Constituição, bem como da redação afinal promulgada em 5 de outubro de 1988, convém rapidamente rememorar que o esboço da ideia de Seguridade Social surge em 1977, com a edição da Lei nº 6.439, que instituiu o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

Segundo a referida lei, o então Ministério da Previdência e da Assistência Social gerenciaria um sistema integrado pelo Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social – INAMPS, pelo Instituto Nacional de Previdência Social, pela Legião Brasileira de Assistência – LBA, pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social – DATAPREV e pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS.

Como se pode bem observar, o gerenciamento proposto pela referida lei não apenas integrava as ações de Previdência e Assistência Social, como também a prestação de serviços no campo da saúde, providos pelo INAMPS, em um sistema que ainda restringia a cobertura e atendimento sanitário aos contribuintes da Previdência Social.

Ainda nesse momento, a ideia de Assistência Social se restringia à prestação de serviços e utilidades em espécie à população carente, sem qualquer benefício pecuniário.

Não que inexistisse algum benefício semelhante ao atual benefício de prestação continuada, pois já havia sido instituído o amparo para maiores de setenta anos e inválidos pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, o qual era visto dentro do campo da Previdência Social, pois seu custeio prévio decorria de dotações internas do INPS e do FUNRURAL, de modo que ostentava natureza contributiva.

A concessão de tal benefício exigia que os candidatos tivessem sido filiados ao regime do INPS ou do FUNRURAL por um período mínimo de tempo, ainda que houvessem perdido a qualidade de segurados, em uma sistemática que se aproximava da atual figura de aposentadoria por idade.

Referido benefício passou a ser denominado “renda mensal vitalícia” pela Lei nº 8.213/1991, que o disciplinou no art. 139, posteriormente revogado pela Lei nº 9.528/1997. Na

prática, já não eram mais concedidos benefícios dessa natureza desde a instituição do BPC, em 1996, uma vez que o *caput* do artigo condicionava seu deferimento até que fosse regulamentado o inciso V do art. 203 da Constituição.

Voltando ao tema da Seguridade Social, o sistema esboçado pela Lei nº 6.439/1977 foi criado em um contexto mais amplo de elevação das despesas com o custeio de benefícios decorrentes de doenças profissionais e acidentes de trabalho, em razão dos alarmantes índices de sinistralidade ocorridos ao longo da década de 1970, razão pela qual inclusive foram editadas outras duas importantes leis nessa área: a Lei nº 6.367, de 1976, que instituiu o seguro de acidente de trabalho, rompendo com a legislação que, desde a década de 1910, impunha responsabilidade aos empregadores pelos agravos à saúde dos trabalhadores; e a Lei nº 6.514, de 1977, que reformou inteiramente o Capítulo IV do Título I da Consolidação das Leis do Trabalho, modernizando as normas sobre saúde e segurança do trabalho.

A preocupação então reinante dizia respeito sobretudo à gestão financeira e orçamentária das ações de Previdência e Assistência Social, compreendendo-se nessa última a Saúde Pública, razão pela qual foi criado o IAPAS, como órgão de administração de recursos do sistema, com competência inclusive para promover a arrecadação, fiscalização e cobrança das contribuições destinadas à Previdência Social, funções posteriormente incorporadas pelo INPS ao transformar-se no Instituto Nacional do Seguro Social em 1990.

### 1.3.2 A Carta de 1988 e a constitucionalização da assistência social

A ideia de unidade financeira das dotações orçamentárias destinadas ao custeio da proteção social foi determinante para o rumo que o anteprojeto da Constituição tomaria a partir da formação da comissão provisória de estudos constitucionais, que destacou capítulos que então compunham o Título da Ordem Social, passando a figurar em tópico próprio, o qual, por falta de melhor nomeação, passou a denominar-se Seguridade Social<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Resgatando o debate sobre a Seguridade Social desde a Comissão de estudos preliminares (popularmente conhecida como “Comissão Afonso Arinos”) até a Assembleia Nacional Constituinte, o Capítulo 2 da dissertação de mestrado de Silvia Codelo Nascimento, **Benefício assistencial de prestação continuada: uma garantia do mínimo existencial à pessoa com deficiência ou idosa?** Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 20-24.



Entretanto a ideia de agrupamento das disposições sobre Saúde, Previdência Social e Assistência Social atende mais a uma técnica de Direito Financeiro do que a uma suposta similaridade de conceitos. Não por acaso o Capítulo II do Título VIII da Constituição aborda primeiro os princípios de gestão do sistema e as fontes de recursos, o que realmente interessava ao constituinte: afetar parte dos recursos públicos para atividades acerca das quais se conseguiu chegar a um consenso mínimo sobre a relevância da atuação estatal, por meio da vinculação do produto da arrecadação de determinadas contribuições ao custeio de prestações sociais.

Pedro Vidal Neto criticava tal opção do constituinte, pois defendia um regime puro de seguridade social, custeado inteiramente por contribuições indiretas provenientes de toda a população economicamente ativa, beneficiando todas as pessoas afetadas por uma contingência social, independentemente de sua participação direta no custeio<sup>36</sup>.

No texto constitucional promulgado em 1988, a Assistência Social é tratada em diversos dispositivos, dos quais destacamos os seguintes:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, **a assistência aos desamparados**, na forma dessa Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

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. 194. A seguridade social compreende **um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.**

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;

---

<sup>36</sup> VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. Tese apresentada no concurso para professor titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993. p. 172.

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

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

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

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

(grifos nossos)

Antes de cotejarmos as disposições específicas acima transcritas, importa ressaltar que, tomando o texto constitucional como uma unidade, as disposições sobre Assistência Social também devem ser lidas em conjunto com uma série de outras mensagens transmitidas pelo constituinte, especialmente no que pertine aos princípios e objetivos fundantes da República (artigos 1º e 3º), e mais especificamente, aos princípios da Ordem Social (arts. 193 e 194)<sup>37</sup>.

Dentre esses últimos, evidentemente sobressai o princípio da seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços (art. 194, parágrafo único, III). Para Wladimir Martinez, tal princípio tem um inequívoco sentido ético, na medida em que “um excesso de seguridade social anula o sentido de responsabilidade pessoal e, portanto, reduz, quando não anula, não somente o desejo de economizar, mas também o estímulo para melhorar a

---

<sup>37</sup> Realizando uma análise da Assistência Social sob o prisma dos princípios mais gerais da Constituição de 1988, o artigo de Marcelo Leonardo Tavares, “Assistência social”. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1123-1139.

posição pessoal e familiar”<sup>38</sup>. Ainda segundo aquele autor, no âmbito da Assistência Social, o aludido princípio se desdobra nos princípios da necessidade e da incapacidade contributiva<sup>39</sup>.

A partir dos dispositivos constitucionais que mencionam expressamente a Assistência Social, denota-se, em primeiro lugar, que passa a figurar no rol de direitos sociais assegurados pela Constituição.

Tal constatação é relevante na medida em que todos os direitos elencados no artigo 6º da Carta de 1988 passam a exigir prestações estatais positivas para sua implementação. Assumem relevância, uma vez que deixam de constituir políticas de governo, compartimentadas e sujeitas a mudanças de rumo conforme as conveniências ocasionais, e passam a constituir políticas de Estado, obrigando os poderes Executivo e Legislativo a adotarem medidas para sua consecução, bem como permitindo a intervenção do Poder Judiciário diante de omissões ou irregularidades praticadas, podendo, inclusive, responsabilizar os gestores públicos<sup>40</sup>.

A ideia de controle jurisdicional de políticas públicas, bastante debatida na doutrina, decorre de uma opção consciente do constituinte no sentido de tornar diretamente exigíveis os direitos a atuações do Estado, não obstante essas prestações possam se subordinar a uma maior ou menor discricionariedade do legislador em escolher os objetivos a serem perseguidos e o público alvo de ações sociais em cada área.

Para Daniel Sarmiento, a intervenção judicial em políticas públicas deve ser pautada pelo equilíbrio entre a necessidade dos destinatários das ações sociais (expressa na ideia de mínimo existencial) e a reserva do financeiramente possível ao Estado<sup>41</sup>. Tornaremos a esse tema no item 2.1 dessa obra.

Ademais, consoante se infere do art. 23, II, da Carta de 1988, as políticas públicas assistenciais inserem-se na competência concorrente de todos os entes federativos, e o *caput* do art. 194 também chama a responsabilidade de participação da sociedade civil. Tal perspectiva visa, ao mesmo tempo, a desvincular as ações assistenciais do controle por parte do Poder

<sup>38</sup> MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 6. ed. São Paulo: Ltr, 2015. p. 120.

<sup>39</sup> Idem, p. 205-206.

<sup>40</sup> Distinguindo as políticas públicas de governo e de Estado, bem como a importância da diferenciação no âmbito da judicialização de benefícios sociais, o Capítulo 1 da dissertação de mestrado de Giselle de Amaro e França, **O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 15-35.

<sup>41</sup> Discutindo o alcance da intervenção judicial para implementação dos direitos sociais assegurados pela Constituição, o artigo de Daniel Sarmiento, “A proteção judicial dos direitos-sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos”. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 553-586.

Executivo federal, bem como garantir a participação democrática na formulação das políticas públicas. No âmbito da Assistência Social, tais disposições são refletidas no art. 5º, I e II, da Lei nº 8.742/1993.

Com base nessas disposições, podemos chegar validamente à conclusão de que, em nenhum momento, a Constituição atribuiu privativamente à União a gestão dos benefícios de prestação continuada, os quais poderiam ser operacionalizados de forma regionalizada por estados e municípios, inclusive atuando em conjunto com entidades da sociedade civil. Tornaremos a essa questão no tópico 4.4 desse trabalho.

Não bastasse tudo isso, o próprio constituinte fez questão de eleger as diretrizes a serem adotadas na elaboração das atividades estatais de amparo aos desamparados, deixando relativamente pouco espaço de conformação legislativa.

Assim, podemos mesmo afirmar que os incisos do artigo 203 da Constituição encerram verdadeiras políticas públicas constitucionais, o que é reforçado ao percebermos que em outros dispositivos da Lei Maior há disposições acerca dos mesmos públicos destinatários das prestações sociais:

- a) a família é objeto de proteção constitucional no âmbito de prestações previdenciárias (arts. 7º, inciso XII, e 201, inciso IV), de proteção patrimonial (arts. 5º, inciso XXVI, 183 e 191), de cuidado em relação aos meios de comunicação (arts. 220, § 3º, inciso II, e 221, inciso IV) e, por fim, de reconhecimento como entidade social básica (art. 226);
- b) a maternidade é amparada pela tutela trabalhista e previdenciária (arts. 7º, incisos XVIII, XIX e XXV, e 201, inciso II) e por ações na área da saúde pública (art. 227, § 1º, inciso I);
- c) a infância e a adolescência são protegidas em face da exploração prematura de sua força de trabalho (arts. 7º, inciso XXXII, e 227, § 1º, incisos I a III), bem como do poder coercitivo estatal na repressão infracional (arts. 227, § 1º, inciso IV e V, e 228), tendo garantido o direito de acesso à educação básica obrigatória (art. 208, inciso I) e, por fim, reconhecidas como credoras de amparo material pelos pais (art. 229);
- d) as pessoas idosas são reconhecidas como carecedoras de amparos previdenciários (art. 201, inciso I), proteção contra discriminação no trabalho (art. 7º, inciso XXX), garantia de participação na comunidade e defesa de seu bem-estar (art. 230), bem como o reconhecimento de seu direito à assistência pelos filhos maiores (art. 229);

e) as pessoas com deficiência são protegidas em face de discriminação nas relações de trabalho (art. 7º, inciso XXXI, e 37, inciso VIII), são objeto de ações específicas na área da saúde (arts. 23, inciso II, 24, inciso XIV, e 196), adoção de critérios diferenciados de cobertura previdenciária (arts. 40, § 4º, inciso I, e 201, § 1º), preferência legal no recebimento de créditos junto à Fazenda Pública (arts. 100, § 2º, e 102 do ADCT), ações educacionais específicas (art. 208, inciso III), cuidado à saúde considerando suas peculiaridades (arts. 227, § 1º, inciso II) e, por fim, têm reconhecido seu direito de acesso a logradouros e edifícios de uso público (arts. 227, § 2º, e 244).

Não nos parece restar dúvida de que o constituinte pretendeu que a realização de todas essas políticas envolvesse a intersecção de ações, coordenadas não apenas entre os diversos Órgãos da Administração Pública, mas também com entidades da sociedade civil, constituindo aquilo que a doutrina vem denominando por intersetorialidade das ações sociais, ideia que foi expressamente positivada no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.742/1993.

É nesse contexto que a Assistência Social, como política pública subsidiária e emergencial, atua como uma espécie de colchão para as demais atividades estatais voltadas a todos os grupos acima indicados, provendo os mínimos sociais para atendimento às necessidades básicas dos indivíduos.

Ressaltando a necessidade como vetor de atuação da política assistencial, Zélia Luiza Pierdoná e Carlos Gustavo Moimaz Marques ressaltam a aderência da política pública assistencial brasileira aos postulados do Human Development Report – HDR (1997), apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ressaltando ainda que a necessidade a justificar a intervenção assistencial não é a meramente econômica, mas qualquer situação de vulnerabilidade social<sup>42</sup>. Tornaremos a essa questão no Capítulo 4 dessa obra.

Tal projeto constitucional é inédito em relação a todas as Cartas Políticas anteriores em nossa história, e podemos dizer que mesmo em relação ao padrão internacional, pois não se limita a uma política voltada ao atendimento da população economicamente ativa, atuando em favor de pessoas completamente alijadas do mundo do trabalho.

Mesmo se considerarmos os padrões que poderiam ser tomados como *standards* em matéria de cobertura previdenciária, previstos na Convenção nº 102 da Organização Internacional

---

<sup>42</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza; MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz, A caracterização da necessidade como objeto de tutela da assistência social. In: ROCHA, Cláudio Janotti da (coord.) et al. **Seguridade social e meio ambiente do trabalho: direitos humanos nas relações sociais**. tomo I, v. I. Belo Horizonte: RTM, 2018. p. 247-255.

do Trabalho<sup>43</sup>, as prestações sociais estabelecidas como mínimas naquele diploma internacional têm por público alvo os trabalhadores e suas famílias, tomando sempre por base os rendimentos auferidos por indivíduos que exerçam atividades típicas no contexto econômico de cada país.

O programa assistencial estabelecido pela Constituição, pelo contrário, tem por destinatários indivíduos que podem nunca vir a ser integrados ao mercado de trabalho, ou que foram expulsos em razão da idade avançada ou deficiência.

É dentro dessa política pública constitucional assistencial que se insere o benefício de prestação continuada, cuja proposta se originou de emenda popular, apresentada pela Associação Canoense de Deficientes Físicos da Escola Especial de Canoas e da Liga Feminina de Combate ao Câncer. Inclusive, por força da origem, o texto originário da emenda previa o pagamento do benefício em pecúnia apenas às pessoas com deficiência<sup>44</sup>.

A possibilidade de apresentação de emendas populares foi aberta pelo Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, aprovado pela Resolução nº 2, de 25 de março de 1987, cujo artigo 24 admitia o oferecimento de propostas ao projeto de Constituição, subscritas por, pelo menos, 30 mil eleitores, em listas organizadas por entidades associativas legalmente constituídas. Dentre as 122 emendas populares apresentadas perante a Assembleia Constituinte, apenas esta, com 48.877 assinaturas, foi diretamente incorporada ao texto final da Carta de 1988.

Entretanto observa-se que o constituinte, ao aproveitar a emenda popular no texto afinal promulgado em 05 de outubro de 1998, incorreu em uma atecnia, pois elencou dentre os objetivos da Assistência Social um benefício pecuniário, o qual não é um fim em si mesmo, mas apenas um instrumento para a consecução de outro objetivo, o qual não foi expressamente mencionado no texto afinal promulgado.

Da forma como redigido o inciso V do artigo 203, parece que o constituinte desejava instituir um verdadeiro direito subjetivo público, sem que a própria Constituição especificasse a prévia fonte de custeio, excepcionando, assim, a norma insculpida no artigo 195, § 5º, da Lei Maior.

---

<sup>43</sup> Em que pese a discussão sobre a vigência dessa Convenção no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que houve a ratificação pelo Congresso Nacional por meio da Resolução nº 269, de 18 de setembro de 2008, mas não a sua promulgação por decreto presidencial, é patente que mesmo na seara previdenciária o Brasil tem prestações em patamar superior ao mínimo exigido naquele diploma internacional.

<sup>44</sup> Segundo João Alberto de Oliveira Lima, a redação originária proposta era a seguinte: “Art. 203. (...) V - garantia do benefício mensal de um salário-mínimo a toda pessoa portadora de deficiência, que comprove não possuir meios de prover à sua própria manutenção;”. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. p. 333.

Por oportuno, tal compreensão da dissociação entre a criação ou expansão de benefícios assistenciais e a regra de prévia fonte de custeio foi expressamente encampada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Recurso Especial 1.648.305 - RS (Rel. Desig.: Min. Regina Helena Costa, Data de Julg.: 22.08.2018), pelo qual a 1ª Seção daquela Colenda Corte firmou posicionamento pela possibilidade de concessão do adicional de 25%, previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/1991, para titulares de aposentadoria por invalidez, sobre a renda mensal de outros benefícios previdenciários, desde que presente a necessidade de assistência permanente de terceiro.

Uma das premissas daquele julgado, ao lado da dignidade da pessoa humana e da não discriminação entre segurados em idêntica situação, postulado do princípio constitucional da igualdade e da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, foi de que o adicional em questão teria natureza assistencial, sem necessidade de contribuição prévia do segurado para seu custeio<sup>45</sup>.

De seu turno, o mesmo inciso V do artigo 203 da Constituição delegou à lei ordinária a regulamentação da mesma garantia prometida, como se pudesse o legislador dispor sobre a oportunidade ou não da criação do benefício, ou dos requisitos necessários para obtê-lo. Tal delegação legislativa não constava da redação original do dispositivo<sup>46</sup>, e, assim como ocorreu com diversos outros dispositivos da redação originária da Lei Maior, ensejou a conduta procrastinatória do legislador em positivar o mandamento constitucional<sup>47</sup>.

### 1.3.3 A Lei Orgânica da Assistência Social e a legislação assistencial esparsa

Antes de abordarmos a normatização específica acerca do benefício de prestação continuada, é relevante, para nosso estudo, salientarmos que a Assistência Social é muito mais do

---

<sup>45</sup> Embora referida decisão, processada segundo o rito dos recursos repetitivos, tenha sido suspensa por força de medida cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal em 12.03.2019, no Agravo Regimental na Petição nº 8002 – RS (1ª Turma, Rel.: Min. Luiz Fux, Data de Julg.: 12.03.2019), o Excelso Pretório ainda não enfrentou o mérito do argumento acerca de eventual violação do § 5º do art. 195 da Constituição, apenas deliberando em virtude do risco à ordem financeira decorrente de eventuais concessões do benefício que possam ser invalidadas posteriormente, após o julgamento de Recurso Extraordinário sobre o tema.

<sup>46</sup> Vide nota 39.

<sup>47</sup> Dentre outros exemplos, temos a ausência de regulamentação da garantia prevista no inciso I do art. 7º (“relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos”), da disciplina do exercício de greve por servidores públicos (art. 37, VII) e das condições para fruição de contagem diferenciada de tempo de contribuição para fins previdenciários por servidores públicos, decorrente do trabalho com exposição a agentes insalubres (art. 40, § 4º).

que a prestação pecuniária prometida pela legislação e que a falta de aprofundamento desse tema tem prejudicado a compreensão do fenômeno.

Com efeito, mesmo se tentarmos extrair a razão de ser do benefício de prestação continuada diretamente a partir da Constituição, trata-se de uma medida residual, que somente poderia ser adotada pela completa ineficácia de outras ações, sobretudo aquelas preconizadas nos incisos I a IV do artigo 203 da Constituição.

Entretanto o estudo da Assistência Social como conjunto mais amplo de ações de enfrentamento da pobreza de grupos marginalizados é bastante limitado dentro da doutrina jurídica brasileira, que praticamente se limita a abordar apenas a última prestação que deveria ser desejada pelos candidatos à tutela assistencial<sup>48</sup>.

Todo o cipoal de normas produzidas a partir da promulgação da Constituição, instituindo ações assistenciais nas mais diversas áreas de atuação estatal, e sobre as quais trataremos em parte nesse mesmo tópico e também no Capítulo 2 (especificamente no que concerne aos benefícios pecuniários), subordina-se às diretrizes e objetivos da Lei Orgânica da Assistência Social, promulgada sob nº 8.742 em 07 de dezembro de 1993. Tal diploma legal foi resultado de mais de uma década de amadurecimento e diálogo entre as principais vozes representativas de movimentos sociais e, em particular, das associações de profissionais e estudiosos do serviço social<sup>49</sup>.

Por oportuno, foi justamente sob a alegação de falta de recursos financeiros que o Presidente da República vetou o primeiro projeto de lei sobre a matéria, o qual tramitou sob nº 3.099/1989, que propunha não apenas a criação do benefício assistencial prometido pela Constituição, como também uma espécie de abono família, que seria destinado às famílias com renda familiar *per capita* inferior ao salário mínimo, na proporção do respectivo número de filhos ou equiparados até 14 anos. Tal figura assemelha-se bastante aos benefícios prestados no âmbito do Programa Bolsa Família, sobre o qual trataremos no tópico próprio no Capítulo 2, referente aos programas assistenciais de renda mínima.

---

<sup>48</sup> Elaborando uma análise crítica da abordagem realizada pela doutrina no estudo científico do Direito da Assistência Social, o artigo de Marco Aurélio Serau Júnior, “O Direito à Assistência Social como objeto específico de conhecimento da ciência jurídica”, *In: ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.) et al. Concurso de Artigos Jurídicos. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Brasília: MDS, 2015. p. 63-74.

<sup>49</sup> Sobre o histórico do diálogo social que precedeu a votação do anteprojeto da Lei Orgânica de Assistência Social, SPOSATI, Aldaísa de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 43-63.



A despeito do artigo 59 do ADCT determinar a apresentação de projetos de lei relativos à organização da Seguridade Social em seis meses da promulgação da Constituição, transcorreram mais de cinco anos até a edição da Lei nº 8.742/1993. Ainda assim, com a promulgação da Medida Provisória nº 927, de 1º de março de 1995 (reeditada sucessivamente até sua conversão na Lei nº 9.720, de 20 de novembro de 1998), regulamentada pelo Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995, a operacionalização da concessão do benefício de prestação continuada somente se iniciou a partir de 1º de janeiro de 1996.

Após o veto total ao PL nº 3.099/1989, foram propostos três outros projetos de lei sobre a matéria, sob nº 1.457/1991, 1.943/1991 e 3.154/1992. Entretanto entendia o Poder Executivo que, como o anteprojeto afetava diretamente a estrutura de serviço público federal, sua autoria seria exclusiva por parte da Presidência da República, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição, razão pela qual foi apresentado projeto de lei elaborado pelo então Ministério da Previdência Social.

Vindo a assumir o nº 4.100/1993, referido projeto de lei foi apresentado em regime de urgência perante o Congresso Nacional, sendo que, em sua tramitação, houve significativas alterações em relação a dois pontos cruciais acerca da regulamentação do benefício de prestação continuada: a redução do parâmetro de renda *per capita* familiar de meio salário mínimo para um quarto de salário mínimo; a elevação da idade para recebimento na condição de pessoa idosa para setenta anos.

Promulgado em 07 de dezembro de 1993, o texto da norma é composto predominantemente de normas de organização, voltadas sobretudo para a orientação principiológica dos colegiados a serem constituídos em substituição à organização centralizada advinda da década de 1930.

Nesse particular, destaque-se que os pontos mais festejados pela doutrina de Serviço Social dizem respeito à descentralização administrativa e à participação popular, com a criação de Conselhos estaduais e municipais de Assistência Social. Referido modelo rompia com a forma de gestão tripartite de temas sociais (ou quadripartite, dependendo da área), que foi introduzida no Brasil na década de 1970 e consagrado no art. 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição.

Dizemos que foi rompido o modelo, pois aquilo que se costuma chamar por gestão tripartite não implica em efetivo a participação de representantes dos sujeitos diretamente

afetados, mas sim de membros de entidades da sociedade civil consideradas representativas de cada categoria envolvida, o que favorece o fisiologismo e enfraquece o diálogo plural. Portanto, não obstante tenha se tratado de um importante avanço ao tempo de sua instituição, o modelo tripartite ou quadripartite de gestão não é visto como realmente democrático pela doutrina especializada<sup>50</sup>.

Em 2011, tal inovação foi aperfeiçoada pela Lei nº 12.435, que disciplina o Sistema Único de Assistência Social, que compartilha informações e recursos entre os diversos entes da Federação, bem como com entidades da sociedade civil, reforçando o caráter colaborativo e dialógico das ações assistenciais.

Em 2019, foram editados dois decretos federais, complementares à estrutura do Sistema Único de Assistência Social: o Decreto nº 10.019, de 05 de setembro, que institui a Comissão Intergestores Tripartite, composta paritariamente por representantes do governo federal, de estados e municípios, com funções de estabelecer estratégias operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que compõem o SUAS, além de propor critérios comuns de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e, em 25 de novembro, foi instituída a Mesa de Gestão de Trabalho do SUAS pelo Decreto nº 10.128, órgão consultivo com a função de promover o diálogo entre gestores e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, composta de membros dos órgãos federal, estaduais e municipais, além de representantes dos profissionais a eles vinculados.

Não obstante, como abordaremos mais especificamente no tópico sobre o benefício de prestação continuada, tal modelo de gestão das ações assistenciais não é aplicado à apuração dos critérios para concessão da prestação pecuniária, o que entendemos como um dos gargalos do acesso adequado à população, questão à qual retornaremos no Capítulo 4 dessa obra.

Pela mesma Lei nº 12.435/2012, foram formalmente eleitos dois grupos vulneráveis a quem devem ser criados programas de amparo, direcionando preferencialmente os serviços assistenciais: crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social - assim definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente - e pessoas em situação de rua.

---

<sup>50</sup> Nesse sentido, por todos, SPOSATI, Aldáisa de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 17-18.

Para o primeiro grupo, a LOAS previu a instituição de serviço local de proteção e atendimento integral à família (PAIF), que teria a incumbência de fornecer ações para fortalecimento dos vínculos familiares, bem como para coibir a violência doméstica.

Referida previsão demonstra a necessária articulação dos programas assistenciais com outras políticas públicas, em especial com os ditames de proteção da mulher em face da violência doméstica, presentes na Lei nº 11.340/2006 (conhecida popularmente como “Lei Maria da Penha”), assim como no que diz respeito à proteção de pessoas idosas no âmbito familiar, consoante disposto no artigo 47 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso).

Com efeito, a proteção da família é elemento essencial de qualquer programa assistencial, como se pode inferir da própria evolução legislativa, em especial nos textos das diversas Constituições, na medida em que, se toda intervenção estatal deve ser subsidiária, o primeiro núcleo social a fornecer meios para superação das carências e necessidades do indivíduo deve ser o familiar.

Essa ideia permeia também os diversos programas regidos por leis especiais, bem como os benefícios pecuniários de caráter assistencial, que serão oportunamente mencionados no Capítulo 2, bem como na análise das controvérsias judiciais sobre a concessão do benefício de prestação continuada, no Capítulo 3.

Por sua vez, em sintonia com a ideia de intersetorialidade supramencionada, diversas leis destinadas a grupos sociais minoritários e excluídos contêm menções diretas à formulação de políticas assistenciais, conforme se pode inferir, por exemplo, dos artigos 13 e 87 da Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), dos artigos 33 a 36 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), e dos artigos 39 e 40 da Lei nº 13.146/2015 (Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência).

Outros programas de natureza nitidamente assistencial são vinculados a ações permanentes de Ministérios específicos, em sistema de colaboração e intersetorialidade com entidades da sociedade civil, tais como o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei nº 10.689/2003), popularmente conhecido como “Programa Fome Zero”; o Programa Brasil sem Miséria (Decreto nº 7.492/2011); o extinto Programa Comunidade Solidária (Decreto nº 1.366/1995); o Programa de Aquisição de Alimentos (Lei nº 10.696/2003), atrelado aos programas institucionais pra reforma agrária e de crédito agrícola; e o Programa de Microcrédito

Produtivo Orientado (Leis nº 11.110/2005 e 13.636/2018), vinculado a ações do Ministério do Trabalho e do Fundo de Amparo ao Trabalhador para geração de emprego e renda<sup>51</sup>.

Algumas ações assistenciais são organizadas para atender a situações emergenciais, como os programas de combate à desertificação e seca em regiões áridas e semiáridas (subordinados às diretrizes da Lei nº 13.153/2015) e, mais recentemente, a Lei nº 13.684/2018, que estabeleceu parâmetros de atuação para o combate a crises humanitárias, tendo em vista a anormal migração de cidadãos de países vizinhos, tais como a Venezuela.

No âmbito de estados e municípios, também existem programas assistenciais focalizados. No Estado de São Paulo, podemos citar os programas “Bom Prato” e “Viva Leite”, que atuam de forma complementar aos programas federais. No âmbito do município de São Paulo, destaque para ações assistenciais junto à população de rua, com centros de atendimento e acolhida temporária.

Por fim, entidades da sociedade civil também prestam relevantes ações na área assistencial, muitas das quais obtendo subsídios governamentais mediante reconhecimento oficial, atualmente disciplinado pela Lei nº 12.101/2009, além de dotações orçamentárias específicas, sob controle dos órgãos do Poder Executivo e Legislativo de cada ente da federação.

Embora não seja objeto de estudo do presente trabalho, a certificação de entidades privadas como prestadoras de serviços em matéria de saúde, educação e assistência social (entendida aqui no sentido mais restrito) não apenas pode ser vista como representativa da atuação subsidiária do Estado, mas também como coadunadora das diretrizes de descentralização das ações de proteção social e de participação da população na formulação das políticas assistenciais, consagradas no artigo 204 da Constituição.

Tal opção do constituinte decorre da constatação de que tais entidades competem com os serviços públicos, muitas vezes atendendo populações com vulnerabilidades e dificuldades de acesso ao aparato estatal, encontrando respaldo também no § 7º do artigo 195 da Carta de 1988, ao estabelecer a imunidade de contribuições sociais, desde que preenchidos os requisitos em lei.

---

<sup>51</sup> Até a data de depósito dessa dissertação ainda não havia sido convertida em lei a Medida Provisória nº 905, publicada em 11.11.2019, que alterava disposições das Leis nº 10.735/2003 e 13.363/2018, para o fim de estimular a aplicação de recursos das Instituições Financeiras em operações de microcrédito a pessoas naturais e jurídicas empreendedoras, desde que sua renda/faturamento esteja limitado ao valor máximo para enquadramento como microempresa, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

De outro turno, o comportamento do legislador parece negar tal objetivo do constituinte, ante a disciplina bastante rígida de reconhecimento oficial das entidades beneficentes, a princípio constante do artigo 55 da Lei nº 8.212/1991, e atualmente regulamentada na Lei nº 12.101/2009, com elevada judicialização, tendo o STF se pronunciado sobre a matéria de forma contraditória, ante os termos dos julgados no Recurso Extraordinário 566.622 (Rel.: Min. Marco Aurélio, Data de Julg.: 23.02.2017) e na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.028 (Rel. Desig.: Min. Rosa Weber, Data de Julg.: 02.03.2017).

Nessa linha de ideias, diversos programas assistenciais, incluindo alguns que envolvem benefícios pecuniários, também vêm adotando a prática de delegação de atividades a entidades civis, nas suas mais diversas formas, como demonstraremos no próximo Capítulo dessa obra.



## 2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EM PECÚNIA

### 2.1 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS: MÍNIMO SOCIAL OU MÍNIMO EXISTENCIAL?

Uma primeira impressão que salta aos olhos diante da produção acadêmica sobre o tema decorre da tendência a associar os benefícios assistenciais em pecúnia com a ideia de mínimo existencial<sup>52</sup>. Tal raciocínio é reforçado quando se observa, no artigo 1º da Lei nº 8.742/1993, a menção expressa aos “mínimos sociais”.

Entretanto defendemos que não há sinonímia entre a ideia de mínimo social, para efeito de cobertura assistencial, e de mínimo existencial, construída pela doutrina a partir de julgados da Corte Constitucional Alemã<sup>53</sup>. Este último, na sua acepção mais corrente<sup>54</sup>, abrange qualquer direito, ainda que originariamente não-fundamental, considerado em sua dimensão essencial e não alienável, alcançando direitos de ordem civil, trabalhista, tributária, ambiental, etc.

Segundo o Projeto de Lei nº 8.058/2014, de autoria do deputado federal Paulo Teixeira, com participação de diversos professores da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, seria adotada a definição legal de mínimo existencial em seu artigo 7º, parágrafo único, como “o núcleo duro, essencial, dos direitos fundamentais sociais garantidos pela Constituição Federal, em relação ao específico direito fundamental invocado, destinado a assegurar a dignidade humana”<sup>55</sup>. Nessa linha de ideias, o mínimo existencial destina-se a proteger todos os indivíduos, independentemente de sua condição econômica, eis que expostos permanentemente a contingências sociais e ao poder de arbítrio do Estado.

Diferentemente, o mínimo social, tal como preceituado na Lei Orgânica da Assistência Social, visa apenas a resguardar as necessidades mais prementes dos despossuídos, a fim de

<sup>52</sup> Nesse sentido, citamos, por todos, o Capítulo 5 da dissertação de mestrado de Silvia Codelo Nascimento, **Benefício assistencial de prestação continuada: uma garantia do mínimo existencial à pessoa com deficiência ou idosa?** Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 97-101.

<sup>53</sup> Sobre os precedentes que deram origem à teoria acerca do mínimo existencial, sugerimos a leitura do artigo de Ricardo Lobo Torres, O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 313-339.

<sup>54</sup> *Idem*, p. 314.

<sup>55</sup> Vide a íntegra do aludido projeto de lei em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra.jsessionid=FACA0A169A77AF017ADAECE0CA84B4AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra.jsessionid=FACA0A169A77AF017ADAECE0CA84B4AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014)> Acesso em 12 jan. 2020.

preservar um núcleo essencial da dignidade da pessoa humana<sup>56</sup>. Somente nesse contexto é que se poderia encontrar uma fundamentação ética para o pagamento de um benefício em espécie apenas a parte da população (desamparados, e mais especificamente em relação ao BPC, aos idosos e pessoas com deficiência que não possam prover seu sustento) e não ao seu todo, posto que o mínimo existencial é universal.

Tal posição é bem elucidada por Ingo Sarlet, para quem “o mínimo existencial abrange não apenas a garantia da sobrevivência física (o que significaria a sua redução a um mínimo vital), quanto abarca o que se convencionou designar de um mínimo existencial sociocultural (e mesmo, como já se sustenta mesmo entre nós, de um mínimo existencial ecológico ou ambiental), incluindo, portanto, o direito à educação e, em certa medida, o próprio acesso a bens culturais”<sup>57</sup>.

Diante dessa distinção necessária entre as figuras, perde relevância, para o presente estudo, o acirrado debate acerca do antagonismo entre a defesa do mínimo existencial e a reserva do financeiramente possível (*Der Vorbehalt des Möglichen*), o que se pode extrair da própria Lei nº 8.742/1993, ao eleger dentre os seus princípios a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica (artigo 4º, I).

Toda a articulação em torno da ideia da reserva do possível parte do princípio de que novas políticas públicas (ou a extensão de seu alcance) devem considerar a disponibilidade financeira do Estado, para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas, diante de um quadro fático de escassez econômica.

Tal definição se consagrou na jurisprudência a partir do teor da decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello nos autos da ADPF 45, em 29.04.2004, indeferindo a petição inicial daquele feito, fazendo expressa referência ao princípio como fundamento apto a justificar veto do Presidente da República a dispositivo que garantia recursos financeiros a serviços públicos na área da saúde. Naquele mesmo pronunciamento, o decano do Excelso Pretório também ressaltava que a reserva do possível não poderia ser oposta em face do mínimo existencial.

---

<sup>56</sup> Associando a ideia de mínimo social com a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3.ed.rev.e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 226-232.

<sup>57</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 279.



Ricardo Lobo Torres contradiz essa definição, afirmando que os precedentes do Tribunal Constitucional alemão não relacionam a reserva do possível à restrição orçamentária, mas sim à reserva de discricionariedade delegada ao legislador para conformação das políticas públicas, destacando, ainda, que, para a jurisprudência alemã, os direitos sociais não seriam considerados fundamentais<sup>58</sup>.

Ricardo Pires Calciolari complementa a afirmação, asseverando que, no Brasil, a reserva do possível é um argumento empregado para negação de direitos fundamentais em virtude de provável impacto orçamentário futuro<sup>59</sup>. Diz-se que o impacto é tão somente provável, porque não raro a Administração Pública evoca o argumento da reserva do possível de modo genérico em demandas judiciais pleiteando prestações sociais, sobretudo na área da saúde, sem sequer fazer prova das alegadas restrições financeiras.

Para coibir esse abuso do direito de defesa, o PL nº 8.058/2014, supramencionado, prevê, em seu art. 6º, que o juiz, em etapa de admissibilidade do procedimento judicial de controle de políticas públicas, requisite informações do gestor, dentre as quais o planejamento e execução existentes no âmbito do ente federativo ou órgão responsável, bem como os recursos financeiros já previstos no orçamento ou a previsão de verbas necessárias à sua implementação.

Mesmo quem propugna pela inoponibilidade desse princípio em face da consecução de medidas destinadas a garantir o mínimo existencial, adota, por outros mecanismos, teorias de limitação do seu conteúdo, principalmente tendo em conta a preservação de uma reserva de deliberação democrática<sup>60</sup>.

Contudo em que pese a jurisprudência brasileira evocar a ideia de mínimo existencial como reforço de argumento para adoção de entendimentos mais protetivos aos candidatos a prestações assistenciais, em nenhum momento se verifica, como pretendemos demonstrar no Capítulo 3 dessa obra, a extensão do benefício de prestação continuada a um público diferente daquele já delineado pela Constituição.

---

<sup>58</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 324-327.

<sup>59</sup> CALCIOLARI, Ricardo Pires. **O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais**. 1. ed., 1. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011. p. 172.

<sup>60</sup> Sobre as diversas teorias elaboradas para limitação de direitos fundamentais, para definição do mínimo existencial, indicamos o Capítulo IV da dissertação de mestrado de Janaína Maia Daniel, **O mínimo existencial no controle jurisdicional de políticas públicas**. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 95-146.

Conforme será exposto nos tópicos seguintes do presente Capítulo, o que fundamenta a estipulação de benefícios assistenciais em pecúnia (e mais particularmente, o benefício de prestação continuada) é a ideia do mínimo social (ou vital), em função da qual as controvérsias judicializadas apenas visam a suprir lacunas na legislação, sem o intuito de alterar substancialmente o universo de potenciais candidatos.

De outro turno, como pretendemos demonstrar no Capítulo final dessa obra, é justamente a insuficiência de condições para garantia do mínimo existencial que implica uma maior ou menor vulnerabilidade social dos candidatos e suas famílias, a ser mensurada mediante o índice que defendemos como critério científico para concessão do benefício assistencial em pecúnia.

## 2.2 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE ALCANCE LIMITADO A CERTOS INDIVÍDUOS

De plano, necessário esclarecermos que adotamos, como premissa para a caracterização da natureza assistencial de benefícios em pecúnia, a sua não associação ao exercício de trabalho remunerado, visando tão somente à subsistência dos destinatários da norma, embora o alcance subjetivo possa ser delimitado pela atividade de determinados indivíduos em certos momentos históricos.

Feita essa consideração prévia, importa ressaltar que o benefício assistencial de amparo à pessoa idosa ou com deficiência não é a única figura prevista na Constituição a contemplar a garantia de renda mínima a determinados indivíduos.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi garantida a concessão de pensão especial, correspondente aos proventos de segundo-tenente das Forças Armadas, aos ex-combatentes que tenham efetivamente participado de operações bélicas durante a II Guerra Mundial, observados os termos da Lei nº 5.315/1967, a qual, por sua vez, já concedia vantagens, regulamentando o disposto no artigo 178 da Constituição de 1967.

Referida pensão não tem natureza previdenciária, uma vez que a Lei nº 5.315/1967 já previa requisitos diferenciados para aposentadoria aos ex-combatentes. Inclusive tal pensão pode ser cumulada com benefícios já percebidos pelos beneficiários, o que denota sua função de complementação de renda, sendo uma prestação não contributiva.

No artigo 54 das Disposições Constitucionais Transitórias, figura a pensão mensal vitalícia aos seringueiros recrutados nos termos do Decreto-lei nº 5.813/1943 (*caput*), bem como

aos demais trabalhadores da extração de látex vegetal que, atendendo ao apelo do governo brasileiro, contribuíram para o esforço de guerra durante a primeira metade do século XX (§ 1º).

Para esses indicados, o benefício, no valor de dois salários mínimos mensais, poderia ser transferido aos dependentes reconhecidamente carentes. Tal disposição constitucional foi regulamentada pela Lei nº 7.986/1989.

Parece incompatível com a ideia inerente à assistência social que benefícios sejam concedidos em função de qualidades individuais específicas, limitando no tempo e no espaço o universo de possíveis contemplados. Contudo outros exemplos foram se somando à previsão dos arts. 53 e 54 do ADCT, muitas vezes associados erroneamente à Previdência Social, mas que são inequivocamente prestações assistenciais.

Em 1983 foi editada a Lei nº 7.070, concedendo pensão especial às pessoas com deficiência decorrente da ação do medicamento popularmente conhecido como “talidomida”, liberado para comercialização sem evidências científicas seguras acerca de possíveis contraindicações, especialmente para usuárias grávidas.

Tal benefício tinha evidente caráter compensatório pela omissão do Estado brasileiro (em conjunto com diversos outros países onde o medicamento foi utilizado sem restrições até a década de 1960), entretanto não deixa de ter também natureza assistencial, pois objetiva conferir condições mínimas de subsistência aos nascidos com sequelas deformantes, as quais seguramente prejudicam a inserção no mercado de trabalho. Tanto assim o é que a Lei nº 13.638, publicada em 23 de março de 2018, adequou o valor do benefício à mensuração da natureza e grau de dependência econômica resultante da deformidade física experimentada pelo titular.

Outra tragédia clínica que ensejou a criação de benefício pecuniário assistencial foi a contaminação de pacientes submetidos a processos de hemodiálise, ocorrida no Instituto de Doenças Renais na cidade de Caruaru/PE, no período de 01 de fevereiro a 31 de março de 1996, com vítimas fatais por hepatite tóxica.

Aos cônjuges/companheiros, descendentes, ascendentes e colaterais até segundo grau das vítimas do infeliz evento a União concedeu pensão especial no valor de um salário mínimo mensal, nos termos da Lei nº 9.422, de 24 de dezembro de 1996.

Embora a referida norma dispense a prova da dependência econômica para concessão da pensão, a teleologia da lei supracitada também presume o prejuízo à subsistência dos beneficiários em razão do óbito do cônjuge/companheiro ou parente.

Na mesma data de publicação da Lei nº 9.422, foi também promulgada a Lei nº 9.425, que concedeu pensão às vítimas de acidente com a substância radioativa Césio 137, ocorrido em Goiânia/GO, em 1987, cujo valor varia conforme o grau de incapacidade laborativa decorrente da exposição ao agente radioativo.

Aos acometidos de hanseníase que foram submetidos a isolamento e a internação compulsórios até 31 de dezembro de 1986, foi prevista a concessão de pensão especial por força da Lei nº 11.520, de 18 de dezembro de 2007.

Denominado pela lei como pensão especial, o benefício é administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social, embora os requerimentos de concessão seja analisados pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (sucessor da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República). O valor do benefício, originalmente fixado pela lei em R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais), é atualizado anualmente pelo mesmo índice aplicável ao reajuste dos benefícios previdenciários.

Completando os exemplos casuísticos de prestações pecuniárias assistenciais, citamos a Medida Provisória nº 894, promulgada em 04.09.2019, que ainda não havia sido definitivamente apreciada até a data de depósito dessa dissertação, instituindo benefício a crianças vitimadas pela microcefalia decorrente da contaminação pelo zika vírus, nascidas entre 01.01.2015 e 31.12.2018, período em que foi reconhecido o surto epidemiológico no território nacional da febre zika (CID-10: U06.9), transmitida pelo mosquito *Aedes aegypti*.

O referido benefício, nomeado pela MP como pensão especial, é destinado a crianças titulares do benefício de prestação continuada, também pago no valor de um salário mínimo mensal. Diferentemente do BPC, tal benefício é vitalício, não se sujeitando ao acompanhamento periódico das condições para manutenção do pagamento do benefício de prestação continuada.

### 2.3 O BENEFÍCIO ASSISTENCIAL AO TRABALHADOR AVULSO

Citado pela doutrina como uma subespécie do benefício de prestação continuada<sup>61</sup>, o benefício assistencial criado pela Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013, que inseriu o artigo 10-A à Lei nº 9.719/1998, é previsto especificamente para trabalhadores avulsos, aproximando-se da

---

<sup>61</sup> Nesse sentido, citamos Marisa Ferreira Santos, **Direito Previdenciário Esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 159-162.

antiga figura da renda mensal vitalícia, posto que destinado àqueles que, atingida determinada idade, não cumpriram os requisitos para se aposentar pelo Regime Geral da Previdência Social:

Art. 10-A. É assegurado, na forma do regulamento, benefício assistencial mensal, de até 1 (um) salário mínimo, aos trabalhadores portuários avulsos, com mais de 60 (sessenta) anos, que não cumprirem os requisitos para a aquisição das modalidades de aposentadoria previstas nos arts. 42, 48, 52 e 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e que não possuam meios para prover a sua subsistência.

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

Referido benefício teve sua regulamentação delegada a ato ministerial pelo art. 45 do Decreto nº 8.033/2013, sendo editada a Portaria Conjunta nº 1, de 1º de agosto de 2014, subscrita por representantes dos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, do Desenvolvimento Social, da Previdência Social e da Secretaria dos Portos.

Segundo a referida norma infralegal, a miserabilidade não está atrelada à renda *per capita* familiar, mas sim à renda média individual do candidato, apurada nos doze meses anteriores ao requerimento administrativo, atestada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra ao qual se vincula o trabalhador avulso.

Como se pode perceber, tal benefício difere da natureza do BPC, pois a lei, nesse caso, pressupõe o prévio exercício de determinado trabalho pelo candidato a beneficiário, e a teleologia da norma não visa apenas a garantir a subsistência do favorecido, mas também a rotatividade de mão de obra na atividade portuária, composta predominantemente por trabalhadores sem instrução e com idade cada vez mais avançada.

Ademais, não há como negar que tal benefício exige certa contributividade, embora não seja na essência uma prestação previdenciária, pois o Decreto nº 8.033/2013 acrescentou, como requisito para a concessão, o cadastro ou registro do trabalhador avulso no Órgão Gestor de Mão de obra por pelo menos quinze anos, bem como o comparecimento, no mínimo, a oitenta por cento das chamadas realizadas pelo aludido OGMO.

Em que pese a duvidosa legalidade dessas disposições, uma vez que previstas por ato infralegal, não há como negar que foram parcialmente inspiradas pela legislação de regência do benefício previdenciário de aposentadoria por idade, tornando o benefício uma figura híbrida.

## 2.4 PROGRAMAS DE RENDA MÍNIMA

Em um contexto mais amplo de potenciais beneficiários, foram instituídos benefícios assistenciais por programas para superação da miséria com objetivos intergeracionais.

Exemplo desse tipo de benefício foi instituído, no Estado de São Paulo, pela Resolução nº 10, de 29 de junho de 2010 da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS), após autorização pela Lei estadual nº 13.242/2010, que criou o Programa Renda Cidadã.

Referido programa, atualmente regulamentado pela Resolução SEADS nº 04/2017, visa a atender famílias com renda *per capita* até meio salário mínimo, segundo critérios de elegibilidade a serem aferidos pelas unidades descentralizadas de assistência social, concedendo benefício fixo de R\$ 80,00 (oitenta reais) por mês.

A manutenção da família no programa sujeita-se a condicionalidades, como a manutenção de percentual de frequência escolar, quando no núcleo familiar houver criança ou adolescente com idade entre 6 (seis) e 15 (quinze) anos de idade, ou vacinação obrigatória (no caso da presença de crianças com idade inferior a seis anos).

O exemplo mais representativo de programa de renda mínima no país é, sem sombra de dúvida, o Programa Bolsa Família, disciplinado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro daquele mesmo ano.

Programa mantido pelo governo federal, atualmente administrado pelo Ministério da Cidadania<sup>62</sup>, foi resultado da unificação de quatro programas assistenciais sujeitos a condicionalidades atreladas a áreas sociais distintas: o Programa Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001); o Programa Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1/2001); o Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102/2002); e o benefício financeiro previsto no Programa Fome Zero (Lei nº 10.689/2003)<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Nomenclatura adotada pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que organiza os Órgãos da Presidência da República e ministérios.

<sup>63</sup> Discorrendo sobre o percurso histórico do Programa Bolsa Família dentro do contexto de benefícios de renda mínima e ações de superação da miséria, o artigo de Luis Henrique Paiva *et al*, “Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-46.

Referido programa constitui-se de cinco tipos de benefícios em pecúnia, com requisitos específicos, quais sejam<sup>64 65</sup>;

- a) benefício básico, no valor mensal de R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais), destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza, assim entendida aquela cuja renda mensal não supera R\$ 85,00 mensais;
- b) benefício variável, no valor mensal de R\$ 39,00 (trinta e nove reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 195,00 (cento e noventa e cinco reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes até quinze anos;
- c) benefício variável vinculado ao adolescente, no valor mensal de R\$ 46,00 (quarenta e seis reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 92,00 (noventa e dois reais) por família, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade de dezesseis a dezessete anos matriculados em estabelecimentos de ensino;
- d) benefício variável de caráter extraordinário, referente à parcela dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação, excedia o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família;
- e) benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios básico e variáveis igual ou inferior a R\$ 85,00 (oitenta e cinco reais) *per capita*.

A manutenção da família no programa sujeita-se ao que se passou a denominar “condicionalidades”, previstas genericamente no artigo 3º da Lei nº 10.836/2004 e disciplinadas em atos normativos expedidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, sucedido pelo atual Ministério da Cidadania.

---

<sup>64</sup> Valores de benefícios e parâmetros de renda familiar atualmente disciplinados pelo Decreto nº 8.794/2016, que alterou o Decreto nº 5.209/2004 (Regulamento do Programa Bolsa Família).

<sup>65</sup> Até a data de depósito dessa dissertação não havia sido convertida em lei a Medida Provisória nº 898, de 15.10.2019, que estipulou o pagamento em dobro dos benefícios pecuniários constantes do artigo 2º da Lei nº 10.836/2004, na forma de abono natalino.

Comparando-se os benefícios previstos no Programa Bolsa Família e o benefício de prestação continuada, pode-se perceber que, enquanto os primeiros se destinam à manutenção de todo o núcleo familiar, o último foi pensado apenas para a subsistência exclusiva do idoso ou da pessoa com deficiência (embora, na prática, reverta à família, conforme demonstraremos no item 2.6.4).

Tal diferenciação revela não apenas uma visão moral do constituinte/legislador sobre o BPC, como também demonstra talvez a principal falha da política pública assistencial no que diz respeito aos destinatários do direito previsto no art. 203 da Constituição: a falta de preocupação em articular o BPC como instrumento para superação do quadro de miserabilidade que levou o candidato a requerer a tutela estatal.

Retornaremos a este ponto ao fazermos a análise dos requisitos para concessão do benefício assistencial, que revelam não apenas a incompatibilidade entre as condições previstas na Lei nº 8.742/1993 com a garantia constitucional, como também a incoerência entre o direito ao auxílio financeiro e os demais objetivos da política assistencial brasileira, insculpidos no art. 203 da Carta de 1988.

Outros programas de renda mínima que merecem ser aqui mencionados foram aqueles criados pela Lei nº 12.512, promulgada em 14.10.2011, inseridos no Programa de Apoio à Conservação Ambiental e no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

O primeiro programa alcança famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividade de conservação em áreas de interesse de preservação ambiental, tais como florestas nacionais, projetos de assentamento florestal instituídos pelo INCRA, territórios ocupados por populações indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais.

Regulamentado pelo Decreto nº 7.572/2011, que denominou o auxílio financeiro por Programa Bolsa Verde, o benefício pecuniário é voltado a famílias que atendam aos parâmetros de miserabilidade definidos no Programa Brasil Sem Miséria, inscritas no cadastro único de programas sociais do governo federal (CadÚnico), e sujeitas ao acompanhamento por gestor local designado pelo Ministério do Meio Ambiente.

O pagamento, na importância de R\$ 300,00 (trezentos reais) por trimestre, é efetuado preferencialmente em nome da mulher responsável pela unidade familiar, a exemplo do procedimento adotado em relação ao bolsa-família e ao benefício de prestação continuada.



O segundo programa, atualmente regulamentado pelo Decreto nº 9.221/2017, busca assistir às famílias enquadradas na Política Nacional de Agricultura Familiar, consoante disposto na Lei nº 11.326/2006 (inscritas no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, instituído pelo Decreto nº 9.064/2017), famílias estas que também se enquadrem nos parâmetros de extrema pobreza, elegíveis, portanto, para o Programa Bolsa-Família.

O benefício pecuniário geral, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), elevado a R\$ 3.000,00 (três mil reais) para famílias situadas na região do Semiárido, é pago em duas parcelas ao longo do prazo de dois anos, condicionado ao acompanhamento e fiscalização das atividades agrícolas por entidades previamente designadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional.

Tal como salientamos no subtópico referente às ações assistenciais efetivadas por entidades da sociedade civil, tais programas pressupõem a incapacidade gerencial do estado em acompanhar a execução das condicionalidades por parte dos beneficiários, delegando tal tarefa a organizações não governamentais com prévia qualificação.

Encerrando este tópico, cabe fazermos breve menção ao benefício denominado “auxílio-inclusão”, previsto no artigo 94 da Lei nº 13.145/2015 (Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência), cuja implementação depende da edição de lei específica, a qual, até a data de depósito dessa obra, ainda não havia sido aprovada.

Segundo a Lei nº 13.145/2015, tal benefício, cujo valor não foi prefixado<sup>66</sup>, é devido às pessoas com deficiência moderada ou grave que recebam o benefício de prestação continuada e que venham a exercer atividade remunerada que as enquadrem como seguradas obrigatórias do RGPS, ou que, sem limite de gravidade da sua condição, tenham recebido, nos últimos 5 (cinco) anos, o BPC e passem a exercer atividade laborativa reconhecida pela lei previdenciária.

Parece-nos que tal benefício constitui um programa de renda mínima, voltado a compensar a perda de renda da pessoa com deficiência a que tinha garantido o pagamento de um salário mínimo pelo Estado e, ao ingressar no mercado de trabalho, estaria percebendo remuneração que, computada com a renda dos demais membros do grupo familiar, permanecesse inferior ao limite para concessão do BPC.

Portanto, a premissa que sustenta a ideia de tal benefício é a de que, ainda que a pessoa com deficiência tenha adquirido capacidade para o trabalho, se não for ainda capaz de prover seu

---

<sup>66</sup> Foi proposto em 2019 o Projeto de Lei nº 6.159, de autoria do Poder Executivo, que sugere o pagamento no valor de meio salário mínimo mensal.

sustento com o produto de sua atividade, teria direito a uma complementação de renda, pois, de outra forma, o então beneficiário do BPC estaria desestimulado a ingressar no mercado laboral.

## 2.5 BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS EVENTUAIS E EMERGENCIAIS

O orçamento da Assistência Social reserva dotações específicas para benefícios denominados eventuais, previstos no artigo 22 da Lei nº 8.742/1993, cuja atual redação foi conferida pela Lei nº 12.435/2011, *in verbis*:

Art. 22. 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. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Como se vê, a sistemática desses benefícios é descentralizada, visando a oferecer respostas rápidas para necessidades sociais emergenciais, que não se confundem com programas de combate à miséria, os quais pressupõem certa estabilidade de sua duração.

Pela Resolução nº 212, de 19 de outubro de 2006, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estabeleceu diretrizes para o repasse de recursos a municípios que instituíssem programas específicos de assistência pecuniária para auxílio à natalidade e para suporte a vulnerabilidades decorrentes da morte de membros da família.

Tais benefícios assistenciais passaram a ser denominados genericamente por “auxílio-natalidade” e “auxílio-funeral”, dependentes da edição de leis municipais que regulamentassem os critérios de elegibilidade. A redação originária do *caput* do art. 22 da LOAS impunha o

critério de renda familiar *per capita* idêntico ao do benefício de prestação continuada, entretanto a atual redação revogou tal exigência, o que se torna muito mais consentâneo com a natureza descentralizada desses benefícios, que devem ser adequados à realidade econômica de cada município.

Como expressamente mencionado no § 3º do art. 22 da LOAS, referidos benefícios não podem ser cumulados com o Programa Bolsa-Renda, instituído pela Lei nº 10.458/2002, e com o auxílio emergencial financeiro, criado pela Lei nº 10.954/2004.

O Programa Bolsa-Renda destina-se ao atendimento dos agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos municípios com reconhecimento de estado de calamidade pública ou de situação de emergência pelo governo federal, mediante portaria do Ministério do Desenvolvimento Regional (sucessor do extinto Ministério da Integração Nacional). O valor do benefício poderá atingir R\$ 60,00 mensais, conforme vier a ser disciplinado no mesmo ato normativo que reconhecer o estado excepcional do município.

O segundo benefício, denominado inoficiosamente “bolsa estiagem”, destina-se a socorrer famílias com renda mensal média de até dois salários mínimos, atingidas por desastres que também sujeitem os municípios de domicílio a estado de calamidade pública ou situação de emergência, reconhecidos pelo governo federal mediante ato do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Atualmente, tal prestação pecuniária é regulamentada pela Resolução nº 06/2012 do Comitê Gestor Interministerial do Auxílio Emergencial Financeiro, prevendo o pagamento no valor de R\$ 80,00 (oitenta reais) mensais, não podendo ser cumulado com qualquer outro programa social emergencial, seguro desemprego ou benefício previdenciário.

A condição de residente em área atingida por desastre natural, calamidade pública ou estado de emergência também enseja a liberação de saldos em contas vinculadas de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), nos termos do art. 20, inciso XVI, da Lei nº 8.036/1990, incluído pela Lei nº 10.878/2004, o que acaba, de certa forma, por atribuir natureza assistencial aos valores desembolsados, os quais visam a auxiliar os titulares dos depósitos que, de outra forma, não poderiam movimentar as importâncias retidas.

Tal previsão foi regulamentada pelo Decreto nº 5.113/2004, que definiu, em seu art. 3º, o que se entende por desastre natural, bem como limitando o valor do levantamento a R\$ 6.220,00

(desde a edição do Decreto nº 7.664/2012), o que também evidencia o caráter emergencial da hipótese de saque.

Por derradeiro, no ano de 2019, foram editadas as Medidas Provisórias nº 875 e 908, dispondo sobre hipóteses de concessão de auxílios assistenciais decorrentes de eventos específicos.

A MP nº 875, de 12.03.2019, não foi convertida em lei, expirando seus efeitos em 10.07.2019. Previa o pagamento em parcela única, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), às famílias assistidas pelo programa bolsa-família, bem como a titulares do benefício de prestação continuada residentes no município de Brumadinho/MG, em decorrência do rompimento e colapso de barragens naquela região, ocorrido em 25.01.2019, que levou a cidade a ter reconhecido o estado de calamidade pública pela Portaria nº 30/2019, da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil do Ministério do Desenvolvimento Regional. Na medida em que o universo de potenciais beneficiários foi atingido instantaneamente, não se verificou prejuízo com a não conversão da aludida Medida Provisória.

A Medida Provisória nº 908, editada em 28.11.2019, também ainda não convertida em lei até a data de depósito desse trabalho acadêmico, instituiu auxílio emergencial pecuniário aos pescadores profissionais artesanais inscritos e ativos no Registro Geral da Atividade Pesqueira, domiciliados nos municípios afetados pela contaminação de águas marinhas ao longo do litoral do Nordeste e Sudeste, em decorrência de vazamento de petróleo ocorrido em agosto de 2019, ainda sob investigação.

Segundo a MP, os beneficiários devem residir em município cuja contaminação foi reconhecida pelo IBAMA até a data de publicação daquele diploma normativo, fazendo jus ao pagamento no valor de R\$ 1.996,00 (mil, novecentos e noventa e seis reais), a ser disponibilizado em duas parcelas mensais.

## 2.6 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: ANÁLISE CRÍTICA DE SUA NORMATIZAÇÃO

Uma primeira e relevante consideração a ser feita nesse tópico é que, tal como antecipamos em outros pontos desse trabalho, antes da promulgação da Lei nº 8.742/1993, havia

uma figura que preenchia de modo imperfeito a lacuna pela ausência de regulamentação do inciso V do art. 203 da Constituição da República.

O amparo a idosos e inválidos, criado pela Lei nº 6.179/1974, passou a ser regulamentado pelo art. 139 da Lei nº 8.213/1991, cuja redação buscou acompanhar a dicção do art. 203 da Constituição, como se pode observar a seguir:

Art. 139. A Renda Mensal Vitalícia continuará integrando o elenco de benefícios da Previdência Social, até que seja regulamentado o inciso V do art. 203 da Constituição Federal.

§ 1º A Renda Mensal Vitalícia será devida ao maior de 70 (setenta) anos de idade ou inválido que não exercer atividade remunerada, não auferir qualquer rendimento superior ao valor da sua renda mensal, não for mantido por pessoa de quem depende obrigatoriamente e não tiver outro meio de prover o próprio sustento, desde que:

I - tenha sido filiado à Previdência Social, em qualquer época, no mínimo por 12 (doze) meses, consecutivos ou não;

II - tenha exercido atividade remunerada atualmente abrangida pelo Regime Geral de Previdência Social, embora sem filiação a este ou à antiga Previdência Social Urbana ou Rural, no mínimo por 5 (cinco) anos, consecutivos ou não; ou

III - se tenha filiado à antiga Previdência Social Urbana após completar 60 (sessenta) anos de idade, sem direito aos benefícios regulamentares.

§ 2º O valor da Renda Mensal Vitalícia, inclusive para as concedidas antes da entrada em vigor dessa lei, será de 1 (um) salário mínimo.

§ 3º A Renda Mensal Vitalícia será devida a contar da apresentação do requerimento.

§ 4º A Renda Mensal Vitalícia não pode ser acumulada com qualquer espécie de benefício do Regime Geral de Previdência Social, ou da antiga Previdência Social Urbana ou Rural, ou de outro regime.

Pode-se aferir que, embora o legislador tenha se referido à renda mensal vitalícia como o benefício prometido pela Constituição, ela não se coaduna com uma figura tipicamente assistencial, pois exigia uma prévia contribuição ao sistema de Seguridade Social, mesmo que o candidato não estivesse mais filiado à Previdência Social.

A idade de setenta anos, então prevista na Lei nº 6.179, foi posteriormente mantida como requisito para o benefício de prestação continuada, e do mesmo modo, a vedação à cumulação de recebimento dessa prestação com qualquer outro benefício, inclusive aqueles regidos pelo Fundo de Aposentadoria do Trabalhador Rural - FUNRURAL.

Por outro lado, diferentemente da norma constitucional, o aludido benefício não era destinado a pessoas com deficiência, mas sim a inválidas para o trabalho, alcançando um universo mais restrito de indivíduos elegíveis.

Por fim, percebe-se que a expressão “não for mantido por pessoa de quem depende obrigatoriamente e não tiver outro meio de prover o próprio sustento” é menos restritiva do que a própria Constituição, pois subordinava a análise da miserabilidade à condição financeira da própria pessoa e, eventualmente, apenas de pais e filhos, entre os quais se presume a relação de dependência, conforme o artigo 229 da Constituição.

Antes da regulamentação do benefício de prestação continuada pela Lei nº 8.742/1993, havia quem sustentasse que a garantia de renda mínima no valor de um salário mínimo era uma norma de eficácia imediata. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos entende que seria até dispensável a regulamentação do benefício de prestação continuada por lei ordinária, bastando que o INSS editasse uma resolução para padronizar os procedimentos de concessão<sup>67</sup>.

Entretanto tal interpretação foi rechaçada nos Tribunais, dos quais se colhem os seguintes julgados:

EMENTA: Embargos de declaração em recurso extraordinário.  
 2. Decisão monocrática do relator. Embargos de declaração recebidos como agravo regimental.  
 3. Previdenciário. Renda Mensal Vitalícia. Art. 203, V, da Constituição Federal.  
**Dispositivo não auto-aplicável.**  
 4. **Eficácia após edição da Lei nº 8.742, de 07.12.93.** Precedentes.  
 5. Agravo regimental a que se nega provimento.  
 (STF, ED no RE 401.127, 2ª Turma, Rel.: Min. Gilmar Mendes, Data de Julg.: 30.11.2004) (grifos nossos)

PREVIDENCIÁRIO - EMBARGOS INFRINGENTES - BENEFÍCIO ASSISTENCIAL - MARCO INICIAL - AUTO-APLICABILIDADE DO ARTIGO 203, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - RECURSO PROVIDO.

- Divergência restringe-se à concessão do benefício assistencial, previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, desde a data da citação (07.11.1991), conforme posto na sentença (fl. 39) ou a partir de 7 de dezembro de 1993, data do advento da Lei nº 8.742/93.

- **A norma contida no artigo 203, inciso V da Constituição Federal, não é de eficácia plena, necessitando de integração legislativa, para complementação e outorga de eficácia ao preceito.**

<sup>67</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3.ed.rev.e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 231-232.

- O termo inicial do benefício assistencial deve ser fixado a partir da edição da Lei nº 8.742/93 (art. 20), reguladora da garantia, nos termos do voto divergente.  
 - Embargos infringentes providos.  
 (TRF 3, AP 00151399019934039999, 3ª Seção, Rel.: Des. Eva Regina, Data de Julg.: 25.07.2007) (grifos nossos)

Em virtude da mora do Poder Legislativo em editar a norma regulamentadora do benefício, um grupo de pessoas com deficiências de diversas ordens impetrou coletivamente o mandado de injunção nº 448-0 em 1993, o qual veio a ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal apenas em 05.09.1994, quando já havia sido promulgada a LOAS. Entretanto o Excelso Pretório entendeu não haver o remédio constitucional perdido o objeto, ante a necessidade de deliberação sobre os pedidos de ordem patrimonial formulados pelos impetrantes.

Naquela sessão de julgamento, a Corte Constitucional, por maioria de votos, reconheceu a mora legislativa, contudo sem fixar prazo para regulamentação do direito, na linha dos precedentes do colegiado naquele momento. Destaque-se, dentre os votos vencidos, o do Min. Carlos Velloso, que, antecipando a linha de entendimento posteriormente adotada pelo STF em composições futuras, opinava pela elaboração de norma para o caso concreto, deferindo o direito ao pagamento do benefício assistencial mediante a aferição da deficiência em juízo<sup>68</sup>.

Ao ser promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social, o benefício de prestação continuada foi disciplinado nos artigos 20 e 21, cuja redação original era a seguinte:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no *caput*, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.

§ 2º Para efeito de concessão desse benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º 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.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

<sup>68</sup> Íntegra do acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81821>> Acesso em 07 jan. 2019.

§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.

§ 6º A deficiência será comprovada através de avaliação e laudo expedido por serviço que conte com equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.

§ 7º Na hipótese de não existirem serviços credenciados no Município de residência do beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao Município mais próximo que contar com tal estrutura.

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

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

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

A instituição desse tipo de auxílio, no plano latino-americano, somente encontra figura semelhante no Chile, que, em 1981, por meio da Lei nº 18.020, passou a conceder subsídio familiar para pessoas com recursos escassos, destinado a famílias com crianças até dezoito anos e inválidos de qualquer idade que não auferam renda superior ao montante desse mesmo benefício<sup>69</sup>.

Antes de passarmos a apreciar detidamente os requisitos para concessão, algumas conclusões já podem ser extraídas a partir da redação originária reproduzida acima.

A primeira diz respeito ao conceito de família, que foge da definição dada pelos parágrafos 3º e 4º do artigo 226 da Constituição, sendo aferida a partir dos membros que contribuem para sua manutenção econômica, vivendo sob o mesmo teto.

Mesmo considerando as alterações formuladas no texto pelas Leis nº 9.720/1998 e 12.435/2011, o alcance do grupo familiar foi elaborado de forma específica para a finalidade da lei, que era a de constar um núcleo em que a renda dos membros garante a subsistência uns dos outros, o que pode não coincidir com os responsáveis pela prestação de alimentos na forma da lei civil. Retornaremos à questão no Capítulo 3, ao analisarmos como os magistrados interpretam tal dicção legal em casos concretos.

---

<sup>69</sup> Para um estudo comparativo entre o modelo assistencial brasileiro e o dos demais países da América Latina, o artigo de Antonio Carlos Cedenho, “A assistência aos desamparados no artigo 203 da Constituição Federal brasileira e em outros países da América Latina”. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, vol. 123, out./dez. 2014. São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2014, p. 41-61.



Em segundo lugar, embora o INSS efetue uma análise, para efeito de concessão do benefício, lastreada em informações e documentos fornecidos unilateralmente pelo candidato ou sua família, pode a autarquia federal fiscalizar se o beneficiário passou a auferir renda, ou ainda, se outros membros do núcleo familiar se tornaram capazes de prover as necessidades do titular da prestação pecuniária.

Tal possibilidade passou mesmo a constituir um dever da Administração, após a edição do Decreto nº 9.462/2018, que alterou diversos dispositivos do regulamento do LOAS, a fim de prever o cruzamento de dados entre sistemas informatizados de entes da União, embora também tenha instituído um procedimento administrativo prévio para suspensão e cessação dos benefícios, com vistas a preservar o contraditório e defesa pelos administrados, procedimento este regulamentado pela Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 24.09.2018 (artigos 19 a 31).

Portanto, o acompanhamento da vida do beneficiário, posteriormente à concessão do BPC, tem por único motivo a possibilidade de suprimir-lhe o auxílio estatal, sendo indiferente ao Estado se, após os dois anos previstos no *caput* do artigo 21, o favorecido ainda permanece em situação de miserabilidade, pois não se verifica uma continuidade no atendimento pelos órgãos do SUAS, de modo a monitorar a evolução do quadro socioeconômico do assistido.

Passamos, doravante, a analisar criticamente os aspectos mais relevantes da normatização em comento, quais sejam, os requisitos para a concessão do benefício assistencial de prestação continuada, bem como a própria prestação material fornecida pelo Estado.

### 2.6.1 A idade avançada

Na literatura sobre o tema, muito se comenta sobre a inconstitucionalidade dos parâmetros para caracterização da miserabilidade dos candidatos ao benefício, ou mesmo para demonstração da deficiência. Pouco ou nada se fala sobre a questão etária.

No artigo 203, inciso I, da Constituição, é consagrado como objetivo da política assistencial brasileira a proteção à velhice. Por sua vez, no artigo 230 é consagrada a garantia dos idosos à participação na comunidade, à defesa de sua dignidade e bem estar, bem como do direito à vida.

Salvo quanto à garantia de gratuidade nos transportes coletivos (65 anos, conforme art. 230, § 2º), não há qualquer menção a uma idade a partir da qual se considera alguém idoso na

Constituição. Tal tarefa ficou a cargo da legislação ordinária, qual seja, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), que conceituou como idoso, para fins de proteção legal nas matérias disciplinadas naquele diploma normativo, toda pessoa com idade superior a 60 (sessenta) anos.

Por oportuno, mesmo a idade prevista no Estatuto é passível de críticas, pois a expectativa de vida de homens e mulheres é diferente, bem como a tábua de mortalidade varia de região para região do Brasil. Logo, se o objetivo da lei era proteger o cidadão socialmente visto como idoso, jamais poderia a norma igualar todos os indivíduos “por baixo”, sem considerar as características do meio em que está inserido, num país de tão fortes contrastes.

Referida conceituação, baseada em critério estritamente cronológico, vem sendo contestada diante dos mais recentes estudos em seara gerontológica, que vem abandonando critérios de envelhecimento uniformes em prol da compreensão de enquadramento da pessoa de modo ativo na sociedade, tendo em vista sua capacidade de adaptação a novas realidades e exigências de eficiência na atividade produtiva<sup>70</sup>.

Mesmo assim, a Lei nº 8.742/1993 fixou uma idade mínima de setenta anos para recebimento do benefício, a qual, ao tempo da promulgação daquela lei, era superior à expectativa de vida média do brasileiro, que girava em torno de sessenta e seis anos<sup>71</sup>.

Não se desconhece que o governo, bem como o legislador, busca legitimar a opção legal por essa idade em virtude das estatísticas de sobrevivência dos beneficiários. Contudo entendemos que tal critério é impertinente para efeito de cobertura assistencial, pois o que importa aqui é alcançar os indivíduos que não conseguem mais inserir-se no mercado de trabalho, independentemente do tempo de vida ainda estimado para fruição do benefício<sup>72</sup>.

Ademais, ao cotejarmos a exposição de motivos encaminhada pelo governo federal ao Congresso Nacional com a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019 (convertida na

---

<sup>70</sup> Discutindo os conceitos de envelhecimento, seu impacto na construção das políticas públicas e os parâmetros adotados na construção da proteção social no Brasil, com enfoque na assistência à saúde, destacamos a dissertação de mestrado de Thaís Aparecida Eustáquio Rodrigues de Oliveira, **O envelhecimento populacional no contexto brasileiro sob a égide da (des)proteção social**. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 30-42.

<sup>71</sup> Nesse sentido, vide a publicação do IBGE “Tábua abreviada de Mortalidade - 1991”, disponível na página: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html?=&t=downloads>>. Acesso em 13 dez. 2019.

<sup>72</sup> Por oportuno, a Emenda Constitucional nº 103, promulgada em 12.11.2019, estabeleceu idades mínimas para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição. No seu artigo 15, direcionado aos segurados filiados ao Regime Geral de Previdência Social até a entrada em vigor daquele diploma normativo, foram previstas regras que, na prática, exigem uma idade mínima de 56 anos para mulheres e de 61 anos para homens, pensadas que foram em relação ao acesso ao mercado de trabalho de forma desigual segundo o gênero.

Emenda nº 103/2019), denota-se que houve a preocupação de apontar as taxas estimadas de sobrevivência para demonstrar o desequilíbrio atuarial do Regime Geral de Previdência Social<sup>73</sup>, contudo não houve estudo semelhante, a comprovar que a atual Gestão, pelo menos nesse momento, não está preocupada com aspectos intergeracionais da cobertura assistencial, mas tão somente com o controle da estimativa de despesas orçamentárias e com o combate a fraudes (como veremos mais adiante, no item 4.1).

No artigo 38 da Lei nº 8.742, havia a previsão de redução da idade mínima para a média de vida do brasileiro após 24 (vinte e quatro) meses do início da concessão, caindo para 65 (sessenta e cinco) anos, após 48 (quarenta e oito) meses. Portanto, a idade mínima passou a ser de sessenta e sete anos a partir de 1º de janeiro de 1998, mas, com o advento da Lei nº 9.720/1998, não houve a redução consecutiva da idade mínima, planejada originalmente.

Apenas com a entrada em vigor do Estatuto do Idoso em 1º de janeiro de 2004, a idade mínima passou a ser de sessenta e cinco anos, por força de seu artigo 34, o que é uma incoerência com o artigo 1º da referida norma, pois discriminou os idosos mais pobres, ao arrepio das diretrizes elementares que norteiam a elaboração da própria Política Nacional do Idoso, em especial a proteção a qualquer tipo de negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e todo atentado aos seus direitos, por ação ou omissão (Lei nº 10.741/2003, art. 4º).

Posteriormente a Lei nº 12.435/2011 alterou a redação do *caput* do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993, mencionando expressamente a idade de 65 anos para obtenção do benefício, entretanto remanesce uma incoerência com outros dispositivos da própria lei, bem como do Estatuto do Idoso. Por exemplo, o art. 24, § 2º, da LOAS prevê que os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no seu artigo 20.

Dessa disposição seria possível extrair validamente duas conclusões, antagônicas entre si: a política assistencial orientada a idosos somente poderia ser dirigida a pessoas com mais de 65 anos de idade; ou, por outro lado, se a lei estabelecer programas assistenciais que prevejam expressamente a cobertura de pessoas com idade inferior a 65 anos, tal previsão derogaria a norma anterior sobre o critério etário para concessão do BPC.

---

<sup>73</sup> Vide item 34 da exposição de motivos da PEC nº 06/2019, disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019)> Acesso em 07 jan. 2020.

A segunda interpretação possível seria ainda ancorada no disposto no art. 117 do Estatuto do Idoso, que incumbiu ao Poder Executivo federal a iniciativa de projeto de lei a fim de rever os critérios de concessão do benefício de prestação continuada, de forma a garantir que o acesso ao direito por idosos seja condizente com o estágio de desenvolvimento socioeconômico alcançado pelo País.

Embora referido mandamento nunca tenha sido cumprido nos dezesseis anos de vigência da Lei nº 10.741/2003, haveria argumento para uma construção jurisprudencial acerca da flexibilização da idade para concessão do benefício, tal como ocorreu em relação ao critério da renda *per capita* familiar, sobre o qual trataremos mais adiante.

### 2.6.2 A deficiência

Questão bem mais controvertida diz respeito à caracterização da deficiência que autoriza a concessão do benefício. A redação originária do § 2º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993 era por demais imprecisa, conflitando diretamente com a política nacional para as pessoas com deficiência, constante da Lei nº 7.853/1989, bem como com a própria definição de pessoa com deficiência então vigente, constante do artigo 3º do Decreto nº 914/1993, conceituada como “aquela que apresenta, em caráter permanente, perdas ou anormalidades de sua estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, que gerem incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano”.

Como se vê, a conceituação da LOAS era muito mais excludente, restringindo o BPC para casos de deficiência gravíssima, que impedissem não apenas o deficiente de trabalhar, mas também de realizar suas atividades mais básicas, tais como vestir-se ou alimentar-se. Tal entendimento foi expressamente adotado pelo INSS, ao editar a Ordem de Serviço nº 596, de 03.04.1998, que instituiu um formulário modelo para preenchimento pelos seus peritos, pelo qual qualquer resposta positiva em relação à possibilidade de o periciando exercer atos da vida diária implicaria o indeferimento do benefício.

Ainda sobre essa redação pouco adequada, consideramos relevante a crítica formulada por Flávio Roberto Batista<sup>74</sup>, no sentido de que a incapacidade para a vida independente e para o trabalho parte do pressuposto, na sociedade capitalista, de que a atividade laborativa da pessoa com deficiência é menos eficiente do que o fornecimento da quantidade normal de trabalho por parte de uma pessoa sem impedimentos de ordem física, sensorial ou intelectual, de modo que a disposição constitucional visa a pacificar o conflito social enquadrando como candidato ao benefício todo aquele que não atende às demandas estruturais das relações sociais de produção.

Em sua redação original, o § 6º do art. 20 da LOAS previu a avaliação da deficiência por equipe multiprofissional do Sistema Único de Saúde (SUS) ou do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social. O Decreto nº 1.744/1995, por sua vez, admitia em seu art. 14, § 1º, que, na inexistência de equipe multiprofissional no município de residência do beneficiário, a prova poderia ser suprida por, no mínimo, dois pareceres técnicos, sendo um emitido por profissional da área médica e outro, por profissional das áreas terapêutica ou educacional, ou, ainda, por laudo emitido por uma entidade de reconhecida competência técnica.

Com o início da operacionalização das concessões em 1996, houve relatos de grande desorganização na elaboração de laudos para avaliação de pessoas com deficiência<sup>75</sup>, ensejando um quantitativo considerado elevado de concessões logo no primeiro ano do programa, com 304.227 beneficiários logo em 1996.

Em razão disso, o INSS editou a Resolução nº 435 em 18 de março de 1997, impondo a aferição da deficiência por meio de sua perícia médica, visando à apuração mais criteriosa do requisito para percepção do benefício assistencial. Por outro lado, suprimiu a possibilidade de participação das entidades locais de serviço social na elaboração dos pareceres, demonstrando o caráter centralizado da gestão do programa, contrariamente a toda a política assistencial delineada na Lei nº 8.742/1993.

---

<sup>74</sup> BATISTA, Flávio Roberto. “Uma contribuição ao estudo da assistência social à pessoa com deficiência: trabalho e eficiência no modo de produção capitalista”. In: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Caetano (org.). **Benefício assistencial: Lei n. 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015, p. 24-31.

<sup>75</sup> Recapitulando o histórico da operacionalização do BPC para pessoas com deficiência nas décadas de 1990 e 2000, o artigo de Maria José de Freitas *et al*, “O benefício de prestação continuada – BPC: direito socioassistencial”, In: CRUS, José Ferreira da (organiz.) *et al*. **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome**. Brasília: MDS, 2013, p. 139-143.

Ademais, o INSS passou a avaliar a condição dos candidatos ao benefício não apenas em relação à existência da deficiência, mas também no que diz respeito ao “grau de incapacidade” dos periciados.

Tal procedimento foi e ainda é equivocado, pois a Constituição mencionou a incapacidade de prover o próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família em termos de conseguir obter renda, o que não se dá no plano hipotético (se a pessoa pode prover o próprio sustento), mas no plano real (se a pessoa provê o próprio sustento).

Portanto, é irrelevante que se mensure se o indivíduo, sendo pessoa com deficiência, tenha menor ou maior capacidade de exercer um trabalho que lhe possibilite se manter. O fato objetivo a ser aferido é se o deficiente se mantém ou não.

A ratificação pelo Congresso Nacional da Convenção de Nova Iorque, segundo o procedimento previsto no § 3º do artigo 5º da Carta Política, elevou aquele tratado internacional ao patamar de norma constitucional, obrigando o legislador a adaptar toda a regulação infraconstitucional da matéria.

Destaque-se que a própria Convenção adota um conceito de deficiência, em seu artigo 1º, que não é dotado de precisão científica, típico de diplomas internacionais, que visam a estabelecer um consenso entre os diversos Estados nacionais, adotando uma linguagem que possa ser adaptada às diferentes realidades sociais.

Em função da alteração legislativa da definição de deficiência, a avaliação para fins de concessão do benefício assistencial é regulamentada pelo artigo 16 do Decreto nº 6.214/2007, com a redação conferida pelos Decretos nº 7.617/2011, 8.805/2016 e 9.462/2018:

Art. 16. A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde nº 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001. (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de impedimento será realizada por meio de avaliação social e avaliação médica. (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

§ 2º A avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, a avaliação médica considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades. (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pelo serviço social e pela perícia médica do INSS, por meio de instrumentos desenvolvidos especificamente para este fim, instituídos por ato conjunto do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário e do Presidente do INSS. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016)

§ 4º O Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e o INSS garantirão as condições necessárias para a realização da avaliação social e da avaliação médica necessárias ao Benefício de Prestação Continuada. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016)

§ 5º A avaliação da deficiência e do grau de impedimento tem por objetivo: (Incluído pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

I - comprovar a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; e (Incluído pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

II - aferir o grau de restrição para a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade, decorrente da interação dos impedimentos a que se refere o inciso I com barreiras diversas. (Incluído pelo Decreto nº 7.617, de 2011)

§ 6º Na hipótese de não ser possível prever a duração dos impedimentos a que se refere o inciso I do § 5º, mas existir a possibilidade de que se estendam por longo prazo, o benefício poderá ser concedido, conforme o disposto em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

§ 7º Na hipótese do benefício concedido nos termos do disposto no § 6º, os beneficiários deverão ser prioritariamente submetidos a novas avaliações da deficiência, observado o intervalo máximo de dois anos. (Redação dada pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

§ 8º A avaliação da deficiência e do grau de impedimento observará os instrumentos de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, a partir de sua criação, permitindo inclusive que outras políticas para pessoas com deficiência se beneficiem das informações. (Incluído pelo Decreto nº 8.805, de 2016)

§ 9º Sem prejuízo do compartilhamento das informações de que trata o § 8º, o acesso à avaliação da deficiência e do grau de impedimento, com a finalidade de permitir que outras políticas para pessoas com deficiência dela se beneficiem, dependerá de prévio consentimento do titular da informação. (Incluído pelo Decreto nº 8.805, de 2016)

§ 10. O consentimento de acesso à avaliação poderá ser manifestado no momento da prestação das referidas informações ou quando do requerimento de acesso à política pública. (Incluído pelo Decreto nº 8.805, de 2016)

§ 11. Ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social estabelecerá diretrizes para o escalonamento, a priorização e os casos que serão dispensados das reavaliações em razão da deficiência constatada. (Incluído pelo Decreto nº 9.462, de 2018)

Pelo decreto regulamentador, a expressão “grau de impedimento”, empregada no § 1º do artigo 16, equivaleria ao “grau de incapacidade” mencionado outrora, pois subordina sua caracterização à classificação internacional de funcionalidades, a qual foi criada para elaboração de um mapa de competências necessárias para cada tipo de atividade laborativa.

Entretanto há um descompasso entre a ideia de impedimento, descrito pela lei como a própria condição pessoal que caracteriza a deficiência, e a ideia de incapacidade, que pressupõe a falta de aptidão ou habilidade para uma determinada função.

Paradoxalmente, o próprio Decreto nº 6.214/2007 reconhece essa diferenciação em seu artigo 24, ao prescrever que “o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência”.

Entendemos que, se o desenvolvimento posterior de capacidades produtivas não pode ensejar a cessação do benefício pela Administração, a presença de capacidade para o trabalho não pode, por si só, fundamentar o indeferimento da concessão. Tal ponto de nossa argumentação vai repercutir diretamente na forma como a avaliação médica e socioassistencial procede a análise dos candidatos, sendo um dos gargalos para a concessão de benefícios, e, conseqüentemente, uma das fontes da judicialização da matéria, como veremos oportunamente no Capítulo 3 dessa obra.

A situação acima delineada complexificou-se em 2011, com a edição da Lei nº 12.435, posteriormente complementada naquele mesmo ano pela Lei nº 12.470. O legislador, no intuito de adaptar as disposições sobre o benefício de prestação continuada ao conceito de deficiência adotado pelo ordenamento brasileiro, acabou por pretender definir qual seria o “longo prazo” ao qual se refere o conceito da Convenção, questão sobre a qual sequer a Assembleia das Nações Unidas arriscou tecer alguma disposição naquele diploma internacional.

Ao estabelecer que a deficiência deve produzir efeitos por um prazo mínimo de 2 (dois) anos, o legislador gerou uma dificuldade prática, qual seja, em exigir que a perícia médica do INSS, na análise da deficiência do candidato ao benefício, estimasse por quanto tempo aquele quadro clínico acarretaria obstáculos à participação do periciando na vida em sociedade.

A essa dificuldade, soma-se o fato de que o Decreto nº 7.617/2011, ao alterar a redação do *caput* do art. 16 do Regulamento do BPC (Decreto nº 6.214/2007), determinou a aplicação, na avaliação da deficiência pelos peritos médicos do INSS, da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde - CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde nº 54.21, aprovada pela 54ª Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001. Observe-se, por oportuno, que referida Resolução da Organização Mundial da Saúde sequer foi



internalizada ao direito brasileiro, segundo o procedimento estabelecido na Constituição, de modo que sua aplicação por força de decreto presidencial padece de duvidosa legalidade.

Segundo a referida Resolução da OMS, deficiência é uma perda ou anormalidade de uma estrutura do corpo ou de uma função fisiológica (incluindo funções mentais). Por anormalidade deve-se entender, estritamente, uma variação significativa das normas estatisticamente estabelecidas, como um desvio de uma média na população, obtida usando normas padronizadas de medida<sup>76</sup>. Portanto, o conceito da CIF é eminentemente clínico<sup>77</sup>.

A fim de operacionalizar o art. 16 do Regulamento do BPC, o governo federal, por meio da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2, publicada em 30.03.2015, implementou, por meio dos Anexos I e II, formulários a serem preenchidos complementarmente por peritos médicos e assistentes sociais, nos quais é atribuída pontuação conforme as respostas fornecidas pelo próprio candidato ou seus familiares. Contudo caso a perícia médica entenda que a qualificação do componente “Funções do Corpo” ou “Atividades e Participação” implicar impacto “nenhum” ou “leve”, a avaliação social será considerada despcienda, e por conseguinte, o benefício será sumariamente indeferido.

Tal procedimento não se coaduna com o mecanismo previsto no artigo 2º, § 2º, da Lei nº 13.146/2015 (Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência), em vigor a partir de 03.01.2016, segundo a qual a avaliação da deficiência, não apenas para fins assistenciais, deve se dar por meio de análise biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar que considerará os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação.

Por esse dispositivo, poderíamos sustentar a revogação tácita do § 6º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993, ou pelo menos a ilegalidade do artigo 16 do Decreto nº 6.214/2007, a fim de estabelecer que a análise funcional seja apenas uma das averiguações a serem realizadas.

De outro prisma, tal metodologia de avaliação biopsicossocial ainda não foi regulamentada pelo governo federal, gerando uma anomia, que induz os peritos médicos a

<sup>76</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF**. trad. e rev.: Amélia Leitão. Lisboa: Direcção-Geral da Saúde, 2004. p. 187. Disponível em: <<http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/CLASSIFICACAO-INTERNACIONAL-DE-FUNCIONALIDADE-CIF-OMS.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2020.

<sup>77</sup> Decompondo os itens de avaliação funcional segundo a metodologia da CIF, o artigo de José Ricardo Caetano Costa e Marco Aurélio Serau Júnior, “Perícia biopsicossocial: o bom exemplo que vem da Lei Orgânica da Assistência Social”. In: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano (org.). **Benefício assistencial: Lei n. 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015. p. 94-105.

procederem uma avaliação calcada predominantemente nas potenciais capacidades produtivas do periciando, dissociadas das exigências concretas do meio em que vive, procedimento essencialmente contrário ao atual conceito de deficiência.

Nesse sentido, André Studart Leitão esclarece que, se a deficiência fosse definida funcionalmente, no sentido de ter meios de prover a própria subsistência, então tal análise também deveria ser efetuada em relação aos candidatos idosos<sup>78</sup>.

Ademais, referida compreensão de deficiência para fins de concessão do benefício é incompatível com o art. 21-A, §§ 1º e 2º<sup>79</sup>, da LOAS, incluídos pela Lei nº 12.470/2011, pois se o deficiente chegou a trabalhar, seja como empregado típico, seja como aprendiz, ele jamais teria direito a receber a prestação pecuniária.

Outra disposição que poderíamos considerar tacitamente revogada pela Lei de Inclusão da Pessoa com Deficiência seria o § 10 do art. 20 da LOAS, pois, em nenhum momento, a lei nova definiu o “longo prazo” que caracterizaria a deficiência. De um lado, é certo que tal expressão sugere, senão uma condição definitiva, uma prolongação no tempo; de outro, não há fundamento técnico ou científico para estipular uma prazo de dois anos, não sendo possível aceitar que tal definição esteja ao puro arbítrio do legislador.

Tal como asseveramos no tópico referente à idade avançada, a Constituição não fez ressalva expressa ao tempo em que a deficiência deve surtir seus efeitos, para delimitação do alcance do benefício assistencial, e pelo próprio objetivo da norma, se algum recorte a política pública deve ter, tal recorte precisa ser fulcrado em dados técnicos, de modo a não ensejar uma lacuna de cobertura social, violando o princípio da vedação à proibição deficiente<sup>80</sup>.

A propósito, tal disfuncionalidade da legislação veio a ensejar uma das controvérsias judiciais mais relevantes que já chegaram à Turma Nacional de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, sobre a qual teceremos maiores considerações no tópico 3.3.4.

---

<sup>78</sup> LEITÃO, André Studart. **Benefício assistencial ao idoso, à pessoa com deficiência e ao trabalhador portuário avulso**. Salvador: Juspodvm, 2016. p. 80-81.

<sup>79</sup> Segundo aludidos dispositivos: “Art. 21-A. O benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual. § 1º Extinta a relação trabalhista ou a atividade empreendedora de que trata o *caput* desse artigo e, quando for o caso, encerrado o prazo de pagamento do seguro-desemprego e não tendo o beneficiário adquirido direito a qualquer benefício previdenciário, poderá ser requerida a continuidade do pagamento do benefício suspenso, sem necessidade de realização de perícia médica ou reavaliação da deficiência e do grau de incapacidade para esse fim, respeitado o período de revisão previsto no *caput* do art. 21. § 2º A contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício”.

<sup>80</sup> Sobre tal princípio e sua aplicação em termos de direitos sociais, vide o item 4.3 dessa obra.

### 2.6.3 A miserabilidade

O último requisito a ser analisado, e que é comum tanto às concessões de benefícios assistenciais a pessoas com deficiência e a pessoas com idade avançada, não tem uma denominação adequada nem na lei, nem na doutrina.

A exigência prevista na Constituição é de que a pessoa idosa ou com deficiência não seja capaz de prover seu sustento, tampouco de tê-lo provido por sua família. Tal condição não impede, por exemplo, que o próprio candidato aufera alguma renda, tampouco que essa renda se origine do trabalho ou de outras fontes (tais como rendimentos de aplicações financeiras ou aluguel de imóveis).

Ademais, uma leitura ainda mais literal da Constituição permite supor a possibilidade, certamente não almejada pelo constituinte, de que uma pessoa que viva em comunidade autossustentável, sem necessidade de prestar serviços a terceiros, mas que tem todas as suas necessidades supridas pelo próprio meio em que convive, possa pleitear validamente o benefício assistencial em pecúnia.

A redação do § 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993 sofreu ajustes pela Lei nº 12.435/2011, figurando atualmente com o seguinte teor:

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Excepcionando-se a fórmula de cálculo proposta por esse dispositivo, temos o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso, que veda o cômputo, na renda familiar, do valor de benefício assistencial concedido a outro membro do núcleo em que vive o candidato idoso. No Capítulo 3, trataremos especificamente da controvérsia judicial que culminou com a interpretação extensiva desse dispositivo para a hipótese em que outros membros do mesmo grupo familiar recebem benefícios assistenciais e previdenciários no valor de um salário mínimo.

O Decreto nº 6.214/2007, em seu artigo 4º, § 2º, também retirou outras rendas do cálculo da renda bruta familiar, em especial aquelas advindas de benefícios assistenciais em pecúnia, como auxílios de natureza especial e temporária (a exemplo dos programas de renda mínima),

bem como de pensões especiais de natureza indenizatória (tais como os benefícios sobre os quais tratamos no item 2.2 dessa obra).

A Lei nº 8.742/1993 dispõe sobre o requisito da miserabilidade partindo do pressuposto de que é a família que deve ser avaliada para fins de afirmar se a pessoa tem ou não meio de prover sua subsistência. A princípio, tal pressuposto vai ao encontro da pretensão constitucional. Entretanto o parâmetro escolhido pelo legislador foi tremendamente infeliz.

Conforme apresentado no último tópico desse Capítulo, avaliar a miséria de alguém a partir da premissa de que sua família apura renda *per capita* maior ou menor que uma determinada fração do salário mínimo se baseia na ideia de que o salário mínimo, no Brasil, efetivamente atende ao quanto estabelecido no art. 7º, inciso IV, da Lei Maior, ou seja, que o valor tomado como parâmetro seja “capaz de atender às necessidades vitais básicas de uma pessoa e de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo”.

Aqui podemos vislumbrar um paradoxo da própria Constituição ao prometer um salário mínimo mensal aos cidadãos candidatos ao benefício assistencial, uma vez que, para obter a prestação pecuniária, o idoso ou pessoa com deficiência não pode ser capaz de manter-se ou ser mantido por sua família, mas o valor do benefício, sendo deferido, não apenas seria voltado apenas para a sobrevivência digna do titular, como de todo o seu núcleo familiar.

Se assim o for, o parâmetro legal escolhido pelo legislador leva à conclusão de que não é apenas o candidato ao benefício que deve provar sua miserabilidade, mas toda sua família, pois se alguém não é capaz de viver dignamente com menos de um quarto de salário mínimo, seus familiares também não são. Ademais, o quanto o valor do salário mínimo é capaz de prover a manutenção de uma determinada família é incerto, seja porque temos regiões no país com custos de vida díspares, seja porque as necessidades das pessoas também são diferentes.

Foi essa constatação que levou à propositura de ação civil pública no Estado do Rio Grande do Sul, movida pelo Ministério Público Federal em face do INSS, pretendendo a exclusão, no cálculo da renda *per capita* familiar, de diversas despesas suportadas pelos candidatos ao benefício assistencial<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Conforme levantamento efetuado pelo Tribunal de Contas da União no processo TC nº 022.354/2017-4, sobre o qual trataremos com maiores detalhes no tópico 3.1 dessa obra, havia notícia de outras 6 ações civis públicas, tramitando em diversas comarcas da Justiça Federal pelo país, com pleitos semelhantes, pela exclusão de diversas despesas do cálculo da renda familiar.

Julgada integralmente procedente a demanda em primeiro grau de jurisdição, o recurso interposto pela autarquia federal foi parcialmente provido em sede de apelação perante o Tribunal Regional Federal da 4ª região, cuja ementa, por esclarecedora, segue em sua íntegra<sup>82</sup>:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. IDOSO E DEFICIENTE FÍSICO. REQUISITO ECONÔMICO. DEDUÇÕES. MÍNIMO EXISTENCIAL. RESERVA DO POSSÍVEL. ABRANGÊNCIA NACIONAL DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 18/04/2013, reinterpretoou a posição adotada na ADI nº 1.232/DF, ao julgar a Reclamação nº 4.374 e o Recurso Extraordinário nº 567.985, este com repercussão geral, ocasião em que reconheceu e declarou, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei 8.742/93 - que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo-, por considerar que esse critério se encontra defasado para caracterizar a situação de miserabilidade, sem pronúncia de nulidade.

2. A situação atual do benefício assistencial de prestação continuada permite que cada magistrado, frente a um caso concreto, possa avaliar a existência de gastos especiais decorrentes da idade ou da deficiência cotejando os com a necessidade para o fim de verificar o risco social ao qual estaria submetido o núcleo familiar.

3. A Administração Pública, por sua vez, não é dotada desse poder de valoração, porquanto adstrita à legalidade, dependendo de norma jurídica ou, ainda, determinação judicial que defina os limites de sua atuação.

4. A dedução do cálculo da renda familiar de toda e qualquer despesa decorrente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, viola a reserva do possível, pois geraria um incremento substancial na concessão de benefícios assistenciais e, por consequência, um desequilíbrio no sistema jurídico, o que macula o princípio da igualdade material e do Estado Social, uma vez que, ensejando gastos não previstos, compromete o custeio de outras prestações positivas.

5. A Constituição Federal institui um direito às condições mínimas da existência humana digna determinando a criação de prestações estatais positivas, como é o caso do benefício assistencial. Porém, inviável afastar-se do objeto protegido pelo mencionado benefício, que é, justamente, eliminar a forma aguda de pobreza, ou seja, garantir condições mínimas de sobrevivência de quem nada tem, circunstância que não pode ser confundida com melhora das condições financeiras para aqueles que já possuem meios de sustentar suas necessidades básicas de vida.

6. Despesas particulares com plano de saúde, cuidadores/assistentes, técnicos ou enfermeiros, revelam que inexistente o risco social do grupo familiar, que possui condições de arcar com tais despesas, mesmo que seu poder aquisitivo seja reduzido.

---

<sup>82</sup> A íntegra do voto da relatora encontra-se disponível em: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41454598399391441110000000072&evento=490&key=4e7ccd6e0a85ce84e6c18f8cfd7cb4f99a4c76788e96df29a5a798b35cdc9c1b&hash=2512d732542c60930d8c3cc6a02ac6e3](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41454598399391441110000000072&evento=490&key=4e7ccd6e0a85ce84e6c18f8cfd7cb4f99a4c76788e96df29a5a798b35cdc9c1b&hash=2512d732542c60930d8c3cc6a02ac6e3)> Acesso em 19 dez. 2019.

7. A escolha por consultas particulares na área da saúde, assim como a aquisição de medicamentos, fraldas e alimentos especiais é opção do cidadão, na medida em que o Estado os fornece, através do SUS.

8. A dedução de despesas com consultas na área da saúde e aquisição de medicamentos, fraldas e alimentos especiais na rede particular somente seria justificada nos casos em que, requerida a prestação ao Estado, houvesse a negativa da Administração. É apenas diante da negativa do direito que a aquisição particular, em detrimento do correspondente serviço público ofertado, deixa de ser opção e passa a ser necessidade.

**9. Recurso parcialmente acolhido para compelir o réu a deduzir do cálculo da renda familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao benefício de prestação continuada do art. 20 da Lei nº 8.742/93, apenas as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, comprovadamente requeridos e negados pelo Estado.**

10. Considerando a mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1243887/PR, Corte Especial, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 12-12-2011) e tendo em conta o teor da presente demanda, que visa garantir os interesses assistenciais, impõe-se determinar a extensão dos efeitos da presente ação civil pública a todo território nacional.

(TRF 4, AP 5044874-22.2013.4.04.7100/RS, 6ª Turma, Rel.: Des. Vânia Hack de Almeida, Data de Julg.: 27.01.2016) (grifos nossos)

A referida decisão, embora tenha se pronunciado pela eficácia nacional do julgado, não tem sido devidamente observada pelo INSS fora da área de competência territorial da 4ª Região da Justiça Federal (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), mas sinaliza importante mudança a ser considerada em breve nas normatizações a serem seguidas pelos assistentes sociais do Órgão.

Por oportuno, a Lei nº 13.146/2015 (Lei de Inclusão das Pessoas com Deficiência) inseriu o § 11 ao artigo 20 da LOAS, admitindo a utilização, na avaliação da condição do candidato ao benefício, de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

Tal previsão legal permite inferir a teleologia do legislador em flexibilizar o critério meramente econômico, na esteira dos precedentes judiciais que abordaremos no Capítulo 3. Contudo até a data de depósito dessa dissertação, não há notícia de que o governo federal tenha editado alguma norma para suprir essa autorização legal, razão pela qual pretendemos oferecer um parâmetro de análise no Capítulo 4 dessa obra.

#### 2.6.4 A renda de um salário mínimo

Se tomarmos emprestada a linguagem desenvolvida por Paulo de Barros Carvalho no âmbito tributário<sup>83</sup>, atendidos os critérios material (miserabilidade E deficiência ou idade avançada), espacial (residência no território brasileiro) e temporal (atendimento dos requisitos anteriores durante a vigência das normas que regulam a matéria), o conseqüente será a obrigação da União em pagar o benefício assistencial.

Contudo conforme já antecipamos no tópico sobre a miserabilidade, tanto a associação da prova da incapacidade de prover o próprio sustento a um percentual do salário-mínimo, bem como o valor do benefício pré-definido pela Constituição encontram algumas dificuldades teóricas.

Assim como centenas de conceitos não jurídicos incorporados ao texto constitucional, a ideia de salário-mínimo é repleta de historicidade. Não obstante existam defensores de que figuras análogas já existiam na Antiguidade<sup>84</sup>, somente a partir do século XIX é que a discussão sobre eventual fixação legal de mínimos salariais adquiriu bases científicas. Contudo tanto aqueles que defendiam a regulação do preço da mão de obra quanto quem rechaçava tal ideia restringiam tal debate à questão da adequada remuneração pelo trabalho, visando a preservar a própria manutenção da vida dos empregados, no contexto agressivo das Revoluções Industriais nos séculos XVIII e XIX.

Se, por um lado, alguns pensadores atacavam a ideia, por entenderem que reduziria as taxas de emprego, outros a defendiam afirmando que, condicionado a um valor mínimo de contraprestação pelos serviços recebidos, o empresário seria mais diligente com a contratação e acompanhamento da produtividade econômica.

No campo político, a defesa do salário mínimo foi uma das primeiras bandeiras históricas de afirmação do Direito do Trabalho, surgindo pela primeira vez em leis da Austrália e da Nova Zelândia no início do século XX. Na América Latina, surge no Peru em 1916; no México com a Constituição de 1917; na Argentina em 1918; e, no Brasil, apenas em 1936, com a Lei nº 185.

---

<sup>83</sup> Sobre a teoria da regra matriz de incidência, sugerimos a leitura dos Capítulos IX a XI da obra de Paulo de Barros Carvalho, **Curso de Direito Tributário**, 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 245-356.

<sup>84</sup> Realizando um breve esboço histórico do instituto, Amaury Mascaro Nascimento discorre sobre as origens dos mínimos salariais no Capítulo XV da obra **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: Ltr, 1997. p. 298-305.

Antes mesmo da promulgação da carta política em vigor, as Constituições de 1946 e 1967 já haviam alterado a perspectiva do instituto, que, originalmente, deveria ser apurado em face das condições individuais de vida do trabalhador, passando a abarcar as despesas de manutenção do núcleo familiar. Aliás, tal previsão se coaduna com as bases da Política de Assistência Social adotadas pelo país, desde a edição do Decreto-lei nº 525/1938<sup>85</sup>.

Ademais, relevante pontuar que a Organização Internacional do Trabalho elegera como um de seus objetivos, em sua Constituição datada de 1919, a fixação de salários vitais, vindo a aprovar a Convenção nº 26 em 1929, ratificada pelo Brasil em 1956. Contudo tal diploma internacional ainda se restringia aos trabalhadores das indústrias e comércio.

Em 1951, foi aprovada a Convenção nº 99, ratificada pelo Brasil em 1957, que previa métodos de fixação do salário mínimo aos trabalhadores na agricultura. Em 1970, foi aprovada a Convenção nº 131, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio em 1982, voltada à fixação de mínimos salariais em países em desenvolvimento.

Dessas convenções é possível extrair duas diretivas principais, que são solenemente ignoradas pelo Estado brasileiro: a primeira, no sentido de que a fixação do valor nominal do salário mínimo deve ser precedida de consulta aos trabalhadores e empresas afetados; a segunda, de que fossem fixados mínimos salariais em função de cada atividade econômica e dos diferentes custos de vida em cada região do território nacional.

Em relação à primeira diretiva, a política centralizadora de estipulação do mínimo salarial vem sendo aplicada desde a adoção do instituto em 1936, mesmo considerando que até 1964 o valor era fixado por uma comissão nacional, mas que não tinha qualquer participação efetiva dos trabalhadores e empregadores em sua composição. A partir daquele ano, foi constituído o Departamento Nacional do Emprego e Salário pela Lei nº 4.589, cuja função primordial era promover estudos técnicos necessários à fixação e revisão dos níveis mínimos ou básicos de salário para as diferentes regiões do País, por meio do levantamento periódico do custo de vida, coletando preços e elaborando os respectivos índices.

---

<sup>85</sup> Referido diploma legal dispunha em seu art. 1º: “O serviço social tem por objetivo a utilização das obras mantidas quer pelos poderes públicos quer pelas entidades privadas para o fim de diminuir ou suprimir as deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza ou pela miséria ou oriundas de qualquer outra forma do desajustamento social e de reconduzir **tanto o indivíduo como a família**, na medida do possível, a um nível satisfatório de existência no meio em que habitam”. (grifo nosso)



Ao longo das décadas de 1970 e 1980, foi elaborado um cipoal de normas disciplinando critérios para fixação do salário mínimo, e eventualmente aprovadas leis que estipularam valores nominais, partindo sempre de deliberações centralizadas nos Poderes Executivo e Legislativo Federais, situação que permaneceu após a promulgação da Carta de 1988.

No que concerne à segunda diretiva da OIT, o mínimo salarial tornou-se nacionalmente unificado com a edição do Decreto-lei nº 2.351/1987, que instituiu o piso nacional de salários. Tal iniciativa se deu no contexto de implementação do denominado “Plano Bresser” e visava não ao atendimento à função social do salário mínimo (manutenção do padrão de vida do trabalhador e de sua família), mas sim a uma estratégia macroeconômica de uniformização dos parâmetros de mensuração do fenômeno inflacionário que, naquele momento, assolava o país.

Discutindo as razões adotadas pelo constituinte para adoção do salário mínimo nacionalmente unificado, Homero Batista Mateus da Silva faz as seguintes considerações:

Após cinco décadas de salário mínimo regionalizado, a experiência revelou que os males da distorção setorializada superavam as expectativas de um tratamento localizado dos reajustes e das especificidades. Entendeu-se, ademais, que possíveis ganhos de produção e maior pujança da economia em alguns setores e em alguns Estados podem ser canalizados para discussão de piso salarial em Convenção Coletiva, pois normalmente esse desenvolvimento é acompanhado por maior dinamismo da entidade sindical. Ainda que a entidade sindical não seja atuante, outra constatação empírica a que se chega é o simples fato de que, em algumas atividades econômicas mais sofisticadas, como a indústria automobilística ou a siderurgia, os trabalhadores já não se submetem ao salário mínimo. Em outras palavras, a lei deveria ocupar-se de um patamar básico como forma de garantir os trabalhadores menos organizados e menos instruídos, para, de outro lado, possibilitar maior musculatura na negociação coletiva em geral e na negociação individual em particular para alguns níveis operários. Com base nessas premissas, a Constituição Federal de 1988 abandonou o sistema de salário mínimo regional e adotou o salário mínimo nacionalmente unificado. Qualquer lei ordinária que disponha em sentido contrário incorrerá no vício da inconstitucionalidade de conteúdo – ou então não era de salário mínimo que ela tratava e o leigo se confundiu na leitura do dispositivo. (...)<sup>86</sup>

Portanto, a unificação nacional do valor nominal do salário mínimo, prevista no artigo 7º, inciso IV, da Constituição, não trata de uma garantia trabalhista, como sugerido pelo *caput* daquele dispositivo, mas sim de um instrumento constitucionalizado de política econômica.

---

<sup>86</sup> SILVA, Homero Batista Mateus da. **Curso de direito do trabalho aplicado: livro da remuneração**. 3.ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 341-342.

A partir da implementação do Plano Real, em 1994, a política adotada pelo Poder Executivo em relação ao salário mínimo vem sendo atrelada à mensuração de evolução do Produto Interno Bruto, e não à recomposição do poder de compra dos salários. Tal premissa revela a excessiva preocupação dos órgãos técnicos do Poder Executivo Federal com a gestão da massa salarial, em detrimento da proteção social dos trabalhadores.

Tal pensamento se revela ainda mais claro quando se observa que uma das diretrizes do Plano Real, seja na Lei nº 9.069/1995 ou na Lei nº 10.192/2001 (que aprovou medidas complementares ao aludido plano econômico) era a desindexação de preços e itens que compunham os cálculos dos índices inflacionários, que pelos usos e costumes desde a década de 1960 eram vinculados à evolução do salário mínimo.

Outra característica marcante da política salarial promovida pelo governo federal a partir da década de 1980 foi o incentivo a que os pisos salariais fossem fixados por categorias econômicas por meio de negociações coletivas ou dissídios coletivos de natureza econômica perante a Justiça do Trabalho. Tal procedimento, por um lado, prestigiou a autonomia da vontade coletiva, consubstanciada na atuação dos sindicatos das categorias profissionais e econômicas; por outro, esvaziou o conteúdo deontológico do salário mínimo como instrumento de intervenção estatal nas relações de trabalho<sup>87</sup>.

Ao largo de toda a controvérsia acerca da evolução dogmática do instituto, temos ainda a questão acerca de sua efetividade como garantia de contraprestação mínima para manutenção do padrão essencial de vida dos trabalhadores e de suas famílias, tal como prenunciamos no tópico anterior desse Capítulo.

Ao esvaziar a fixação do salário mínimo como mecanismo de proteção da renda do trabalhador, o governo federal descumpre o mandamento constitucional, violando de múltiplas formas os direitos fundamentais, pois a falta de revisão do valor nominal para adequação do

---

<sup>87</sup> Mesmo em relação à fixação de pisos salariais como instrumento de proteção dos trabalhadores, a política governamental também caminha para o esvaziamento de seu conteúdo, a princípio com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que pretendeu acabar com o poder normativo da Justiça do Trabalho para estabelecer condições de trabalho, dentre as quais a fixação de salários por sentenças normativas. Em seguida, a Lei nº 13.467/2017, popularmente conhecida como Reforma Trabalhista, buscou suprimir o caráter protetivo dos acordos e convenções coletivos de trabalho, ao simultaneamente fragilizar a segurança econômica dos sindicatos, ao suprimir a obrigatoriedade de recolhimento de contribuições dos trabalhadores representados pelas entidades profissionais (com a redação conferida ao artigo 578 da CLT) e, por outro lado, admitir estipulações sobre salários sem necessidade de contraprestação expressa no instrumento negocial (por interpretação conjunta do inciso V com o § 2º do artigo 611-A da CLT). Tais disposições podem vir a tornar os sindicatos reféns de condições impostas pelos empregadores, como a redução salarial sem correspondente redução de jornadas de trabalho, como originalmente previsto na Constituição Federal (artigo 7º, inciso VI e XIII).

preço da mão de obra implica a supressão indireta da garantia de irredutibilidade do salário e também repercute na esfera dos benefícios previdenciários e assistenciais. Aliás, para parte da doutrina econômica, é justamente a vinculação do salário mínimo como valor básico de benefício pelos Regimes de Previdência (geral e próprios) e de pagamento do BPC que justifica a atitude do governo federal<sup>88</sup>.

Os critérios adotados pelos diversos diplomas legais e infralegais que, desde a promulgação da Carta de 1988, dispõem sobre a fixação do valor nominal do salário mínimo são entendidos por Ingo Sarlet como inconstitucionais, pois atingem o núcleo fundamental do direito, autorizando inclusive a propositura de demandas contra os empregadores, a fim de compelir ao pagamento da diferença apurada, ou mesmo de demandar uma indenização diante do Estado, no sentido de cobrir a diferença entre o valor previsto na lei e o montante efetivamente necessário para atender aos critérios constantes na Constituição<sup>89</sup>.

Contudo tal posicionamento não vem sendo encampado pela jurisprudência, pelo menos em sede de ações postulando a revisão da renda mensal de benefícios previdenciários, fulcradas na substituição de índices de correção por indicadores mais consentâneos com a apuração da elevação do custo de vida, tais como o Índice de Preços ao Consumidor da Terceira Idade (IPC-3i), elaborado pela Fundação Getúlio Vargas.

A dissociação dos valores nominais estabelecidos para o salário mínimo e as reais necessidades de recomposição do poder de compra é demonstrada tecnicamente pelo DIEESE, cuja metodologia adotada desde 1994 aponta para um montante, em novembro de 2019, de R\$ 4.021,39 (quatro mil, vinte e um reais e trinta e nove centavos)<sup>90</sup>, portanto 287% superior ao valor nominal em vigor<sup>91</sup>.

Ainda que se possa questionar a metodologia aplicada pelo aludido Instituto, e mesmo sua isenção para realização desses estudos, uma vez que se trata de entidade não governamental, o fenômeno de defasagem do poder de compra do salário mínimo desde a década de 1980 é

<sup>88</sup> Sobre o tema, o artigo de Sulamis Dain e Mulko Matijastic, “Finanças públicas, salário mínimo e seguridade social: as aparências enganam?”, *In*: BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade (org.) et al. **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. p. 71-89.

<sup>89</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 272.

<sup>90</sup> Vide Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, disponível em <[https://www.dieese.org.br/analisecesta\\_basica/salarioMinimo.html](https://www.dieese.org.br/analisecesta_basica/salarioMinimo.html)>. Acesso em 02 jan. 2020.

<sup>91</sup> Conforme artigo 1º da Medida Provisória nº 916, de 31.12.2019, ainda não convertida em lei até o depósito dessa dissertação, o valor nominal do salário mínimo a partir de 01.01.2020 passa a ser de R\$ 1.039,00 (mil e trinta e nove reais).

corroborado por pesquisas acadêmicas, salientando sua dissociação com o crescimento da renda nacional.

Neste sentido, segundo Marcio Pochman, entre 1980 e 2003, o salário mínimo, a despeito dos mecanismos de recomposição criados pela legislação, experimentou uma perda de 55% em seu poder aquisitivo, o que colaborou para a redução da participação da massa salarial para cerca de 35% da renda nacional, demonstrando o caráter regressivo da política salarial adotada, mesmo após a promulgação da Constituição de 1988<sup>92</sup>.

Além da notória defasagem do valor nominal do salário mínimo, suprademonstrada, a sua estipulação como critério de aferição da renda *per capita* familiar gera uma incoerência com o objetivo do próprio benefício de prestação continuada. Observe-se que a renda familiar tomada como parâmetro de aferição é produto de atividade laborativa, tanto que o próprio governo federal, na redação do artigo 4º, § 2º, do Decreto nº 6.214/2007, reconhece a impertinência do cômputo de determinados valores percebidos pelo grupo familiar do candidato ao BPC, tais como outros benefícios e valores oriundos de programas assistenciais de natureza eventual ou de transferência de renda, por não decorrerem da prestação de trabalho<sup>3</sup>.

Contudo a concessão da prestação pecuniária assistencial gera ingresso de recursos ao mesmo núcleo familiar sem trabalho, o que conflita com o próprio conceito de renda adotado pelo artigo 43, inciso I, do Código Tributário Nacional (produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos), e que sequer é considerado como fato gerador para fins de incidência de imposto sobre a renda.

Não podemos deixar de notar que, por um lado, a prestação pecuniária não é suficiente para prover todas as despesas elementares de núcleo familiar, na conformidade do ditame constitucional; por outro, a ausência de qualquer contraprestação ou condicionalidade pode vir a desestimular a busca do beneficiário por autonomia, e até mesmo estimular o ócio por outros membros do grupo familiar.

Devemos, contudo fazer uma ressalva expressa, decorrente de nossa experiência profissional, no sentido de que o pagamento do benefício de prestação continuada em prol de crianças com deficiência muitas vezes viabiliza às suas mães ou outros parentes a dedicação ao cuidado em tempo integral. Entendemos, na esteira do quanto defendido por numerosos

---

<sup>92</sup> POCHMAN, Marcio. Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil, *In*: BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade (org.) et al. **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. p. 137-146.

estudiosos, que tal atividade prestada por membros do grupo familiar também deve ser considerada como trabalho, ainda que não produza circulação de renda mediante salário<sup>93</sup>.

A bem da verdade, tal situação não ocorre apenas nas famílias em que exista um titular de benefício de prestação continuada, como também naquelas em que a fonte principal de sustento decorra de benefício previdenciário, normalmente recebido por pessoa idosa e já afastada do mercado de trabalho.

Estudos acadêmicos correlacionam a redução do percentual de famílias abaixo da linha da pobreza com a presença de idosos em sua composição, sobretudo em função da implementação do benefício de prestação continuada e da expansão da cobertura previdenciária a trabalhadores rurais<sup>94</sup>.

Tal constatação ainda se torna mais grave quando se observa que existem municípios inteiros cuja economia gravita em torno dos benefícios sociais, apontando para sua disfuncionalidade e inviabilidade, na medida em que o produto do trabalho assalariado é insuficiente para manutenção da vida de seus cidadãos.

Rosa Maria Marques aponta a existência de cidades em diferentes regiões do país cujo montante de benefícios assistenciais e previdenciários pagos a seus habitantes é superior não apenas à arrecadação de impostos municipais, como também ao repasse de recursos de fundos constitucionais e até mesmo de verbas transferidas para manutenção da rede local do Sistema Único de Saúde<sup>95</sup>.

Por sua vez, Daiana Inocente da Silva demonstra que, nos municípios onde houve uma expansão maior da cobertura por benefícios de prestação continuada e por programas de transferência de renda, o salário nominal médio (e, por consequência, o nível de consumo das famílias) é inferior à renda média nacional, mas o Produto Interno Bruto local cresce em taxas superiores ao PIB do país, e inversamente, as regiões com menor crescimento do PIB são as que

---

<sup>93</sup> Nesse sentido, por todos, a tese de doutorado de Regina Stela Corrêa Vieira, **O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero**, em especial seus Capítulos 2 e 4. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 73-118 e 175-194.

<sup>94</sup> Dentre os aludidos estudos, citamos o artigo de Rosa Maria Marques, “Salário mínimo, seguridade social e combate à pobreza”. In: BELTAR, Paulo Eduardo de Andrade (coord.) *et al.* **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. p. 107-120.

<sup>95</sup> *Idem*, p. 115-116.

mais pagam impostos, demonstrando inequivocamente que a política assistencial atua como mecanismo de redistribuição de recursos<sup>96</sup>.

Portanto, a despeito da crítica feita à inadequação do valor nominal do salário mínimo aos ditames constitucionais, não há como negar que o pagamento de benefícios assistenciais está relacionado a um quadro de ausência de políticas públicas de geração de emprego e renda, desnaturando a finalidade do instituto do benefício de prestação continuada, o qual, na prática, não se destina apenas à manutenção das condições de vida do titular, mas constitui verdadeira transferência de recursos financeiros para os núcleos familiares, característica típica de políticas econômicas de alívio.

Tal constatação foi constantemente evocada por parlamentares durante a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição que veio a ser convertida na Emenda nº 103, de 12.11.2019, no sentido de que o BPC pudesse ser uma válvula de escape para a população que seria prejudicada com as alterações gravosas à legislação, restringindo a cobertura previdenciária<sup>97</sup>.

Zélia Luiza Pierdoná, comparando o sistema assistencial brasileiro ao modelo proposto pelo Relatório Beveridge, aponta essa inconsistência, que até mesmo desestimula o ingresso de filiados ao Regime Geral de Previdência Social, defendendo a alteração do valor do benefício assistencial em pecúnia para um montante inferior ao salário mínimo<sup>98</sup>, o que, na prática, transformaria o BPC em um programa de renda mínima, semelhante àqueles sobre os quais tratamos no item 2.4<sup>99</sup>.

Também deve ser considerado o efeito desestimulante que o valor do benefício gera na população que exerce atividades informais, capaz, a princípio, de recolher valores para o Regime Geral de Previdência Social na condição de contribuinte individual, pelo menos pelo período de

---

<sup>96</sup> SILVA, Daiana Inocente da. **Impactos dos programas de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família sobre a economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral**. Dissertação de mestrado. Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. p. 66-77.

<sup>97</sup> Vide o Parecer do relator da PEC nº 06/2019 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, posicionando-se contrariamente às propostas que restringiam o acesso ao benefício assistencial. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1730596&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1730596&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.

<sup>98</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza. A assistência social como subsistema subsidiário na seguridade social e o valor do benefício previsto no art. 203, V, da Constituição: uma análise a partir do Relatório Beveridge. In: **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**. v. I, n. 2, jul./dez.2015, Brasília: UDF, 2015. p. 210-223.

<sup>99</sup> Tal pensamento inspirou o governo federal a propor duas alterações legislativas do inciso V do art. 203 da CF por Propostas de Emenda à Constituição, quais sejam, a PEC 33 em 1995, e a redação originária da PEC 06/2019, que veio a ser convertida na EC nº 103/2019, na qual tal proposição não foi incorporada.

carência necessário à percepção da aposentadoria por idade, e que acaba optando por aguardar o atingimento da idade mínima para postular o amparo pecuniário assistencial, mesmo considerando os aspectos prejudiciais dessa opção<sup>100</sup>.

Tal questão foi abordada na exposição de motivos da PEC nº 6/2019, especificamente em relação à proposta do governo federal pelo estabelecimento de um auxílio mensal de valor inferior ao salário mínimo para pessoas com idade entre 60 e 70 anos. Trataremos dessa proposta com mais minúcia no tópico 4.2 dessa obra.

Feitas essas observações críticas sobre a normatividade relativa aos benefícios assistenciais, passamos, doravante, a analisar o tratamento judicial das principais controvérsias acerca da concessão de benefícios assistenciais em pecúnia, para, ao final desse trabalho, discutir a possibilidade de uma nova disciplina regulatória para o objeto de nosso estudo.

---

<sup>100</sup> Debatendo o desincentivo que o atual desenho do benefício de prestação continuada gera à filiação de contribuintes ao Regime Geral de Previdência Social, a dissertação de mestrado de Heloísa Fimiani, **O desenho da política previdenciária brasileira: incentivos de contribuição e implicações para o quadro de desigualdades**. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2019. p. 59-64.





### **3. A JUDICIALIZAÇÃO DE CONFLITOS SOBRE A CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

#### **3.1 ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS**

Conforme dados fornecidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social<sup>101</sup>, em outubro de 2019, havia 4.737.631 benefícios de prestação continuada ativos, com desembolso mensal, naquela competência, superior a quatro bilhões, setecentos e dezessete milhões de reais. O ritmo de crescimento do número de beneficiários implicou um aumento de 35% em relação ao término de 2009, quando havia três milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil titulares.

Por outro lado, tal quantitativo representa uma queda de 0,49% no número de beneficiários em relação a dezembro de 2018, embora tenha ocorrido aumento de 4,10% no total desembolsado. Tal descolamento de percentuais deve-se ao aumento do salário mínimo, bem como ao desembolso de parcelas atrasadas, decorrentes de condenações judiciais. Do total dos beneficiários em outubro de 2019, 2.606.644 recebiam na qualidade de pessoas com deficiência, ao passo que 2.032.739 na condição de pessoa idosa.

Indicadores mais precisos somente são disponíveis até o exercício de 2017<sup>102</sup>. Ao término daquele exercício, o Estado da federação com maior número de beneficiários é São Paulo, com 728.858 favorecidos, seguido de Minas Gerais, com 448.195 assistidos.

Dentre aqueles que passaram a receber na condição de pessoa com deficiência no referido ano-calendário, 1.251.463 eram do sexo masculino e 1.109.305 do sexo feminino. Naquele mesmo ano, 576.504 pessoas com deficiência beneficiárias tinham menos de dezenove anos.

No que diz respeito ao quantitativo de titulares na qualidade de pessoa idosa, em 2017 havia 1.118.050 mulheres em face de 774.174 homens, o que indica não apenas a maior média de sobrevivência no gênero feminino, como também a maior dificuldade de inserção de mulheres no mercado de trabalho, assim como de atingimento dos requisitos para percepção de benefícios previdenciários.

---

<sup>101</sup> Dados disponíveis para consulta em: <[http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019\\_trab\\_Final\\_PORTAL\\_atualizado.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019_trab_Final_PORTAL_atualizado.pdf)> Acesso em 04 jan. 2020.

<sup>102</sup> Dados disponíveis para consulta em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/04/AEPS-2017-abril.pdf>> Acesso em 13 dez. 2019.

Por seu turno, do total de 2.020.204 benefícios a idosos em 2017, a faixa etária mais representativa era composta de pessoas entre 70 e 74 anos, com 598.133 titulares.

Acerca do impacto da judicialização nos números supramencionados, o estudo mais completo desenvolvido foi realizado pelo Tribunal de Contas da União, nos autos do processo TC nº 022.354/2017-4, sendo prolatado o acórdão nº 2.894 em 05 de dezembro de 2018<sup>103</sup>, discutindo dados referentes não apenas a concessões de benefícios assistenciais, como também de prestações previdenciárias e execuções da Dívida Ativa referentes a contribuições para o custeio da Seguridade Social.

Segundo dados compilados pelo TCU, até 2017 havia mais de 400 mil benefícios assistenciais concedidos por força de decisões judiciais, dos quais mais de 168 mil foram deferidos entre os anos de 2014 até 2017, correspondendo a 25% do total de benefícios concedidos no mesmo período. Contudo tal percentual atinge números bastante díspares em diferentes Estados da federação. Enquanto no Amazonas 9% do número de concessões se deu pela via judicial, em Goiás o índice chegou a 51%.

Ademais, a comparação do percentual de concessões pela via judicial permite afirmar que, diferentemente do que se costuma alegar em relação à judicialização da saúde no país, as demandas envolvendo a concessão e/ou manutenção do benefício de prestação continuada não estão atreladas a um maior grau de esclarecimento e engajamento dos demandantes. Pelo contrário, o percentual de concessão é superior nas Unidades da Federação com maior participação de trabalhadores rurais na população economicamente ativa, reforçando as similaridades do benefício assistencial com a aposentadoria por idade, a qual, no âmbito previdenciário, alcança amplamente os segurados no campo<sup>104</sup>.

Em termos de desembolso de recursos, o TCU estimou, para o exercício de 2017, o pagamento de mais de R\$ 5 bilhões de reais com parcelas mensais de benefícios implantados por ordem judicial, além de mais de R\$ 1 bilhão com a expedição de precatórios e requisições de pequeno valor (RPV), relativas a valores retroativos.

---

<sup>103</sup> Disponível em <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018completo/\\*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=a76730f0-1f1a-11ea-8e8a-07fc5b6974db](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018completo/*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=a76730f0-1f1a-11ea-8e8a-07fc5b6974db)> Acesso em 19 dez. 2019.

<sup>104</sup> Segundo o mesmo estudo, a judicialização dos benefícios de aposentadoria por idade a trabalhadores rurais atingem números semelhantes ao BPC em quase todos os Estados, com descolamento apenas nas Regiões Norte e Sudeste.

Em termos de competência jurisdicional, em 2017 mais de 133 mil processos envolvendo a temática assistencial tramitaram perante os Juizados Especiais Federais, o que corresponde a 11% de todo o acervo dos juizados naquele ano calendário. Por seu turno, o percentual de decisões procedentes ou parcialmente procedentes, em torno de 44%, é inferior à média dos temas ligados à concessão/manutenção de benefícios previdenciários, a mitigar argumentos acerca de ativismo judicial nessa seara.

A pesquisa empreendida pelo TCU identificou apenas 29 ações coletivas tramitando em 2017 que tangenciavam a temática assistencial, sendo que, em 23 demandas, o pedido envolvia a determinação para que o INSS adequasse os critérios para aferição da forma de cálculo da renda familiar dos candidatos ao benefício.

Confrontando com as demais controvérsias apreciadas pelo Poder Judiciário, o relatório anual fornecido pelo Conselho Nacional de Justiça, referente a 2018<sup>105</sup>, indica que, somente nos Juizados Especiais Federais, haviam sido propostas 100.355 demandas relacionadas ao benefício de prestação continuada, representando 1,33% do volume total de ações em primeiro grau distribuídas naquele ano. Ao mesmo tempo, foram interpostos 34.688 recursos inominados perante as Turmas Recursais, compreendendo 1,84% dos apelos submetidos aos colegiados no exercício respectivo.

Entretanto faltam dados mais detalhados para saber qual a data de requerimento administrativo dos benefícios indeferidos administrativamente e judicializados naquele ano calendário, a fim de permitir precificar o tempo de espera dos pretendentes ao amparo assistencial.

### 3.2 OS INCENTIVOS À JUDICIALIZAÇÃO

Passando a enfrentar o cerne de nosso estudo, os dados referentes a 2017 listam que, dos benefícios concedidos naquele ano, apenas em 7.805 requerimentos houve visitas domiciliares, para identificação de potenciais candidatos a outras ações assistenciais. Observe-se que tais visitas não foram realizadas previamente à concessão do benefício, mas apenas para eventual intersectorialidade com outros programas de atendimento a populações de baixa renda.

---

<sup>105</sup> Dados disponíveis para consulta em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)> Acesso em 09 dez. 2019.

Não são desconhecidas as dificuldades estruturais do INSS para administração do volume gigantesco de benefícios concedidos, bem como para a gestão de seus pagamentos. Até mesmo por isso há, desde 2016, a previsão de que a concessão do benefício de prestação continuada deve ser precedida de prévia inscrição do candidato no cadastro único para programas sociais do governo federal - CadÚnico<sup>106</sup>, para acompanhamento prévio do histórico do candidato em relação à cobertura assistencial.

Contudo a exigência de prévia inscrição no cadastro único visa apenas facilitar o trabalho do serviço social do INSS na obtenção de dados dos candidatos, dados estes lançados com base em declarações unilaterais dos próprios cadastrados, sem que os assistentes sociais da autarquia federal sejam compelidos a constatar *in loco* as condições concretas de vida dos requerentes<sup>107</sup>.

Tal circunstância não apenas dificulta a análise dos casos concretos, como também tem favorecido a ocorrência de fraudes, constatadas diante de múltiplos casos em que os beneficiários omitem informações relevantes para a análise dos benefícios, como, por exemplo, a existência de união estável, cujo(a) convivente aufera renda que permite o provimento das necessidades elementares do candidato ao benefício, independentemente da fundada controvérsia a respeito da constitucionalidade do parâmetro legal meramente econômico.

Em sua defesa, a autarquia sustenta tão somente que a Lei nº 8.742/1993 teria instituído critérios objetivos de aferição dos requisitos para percepção do benefício, os quais poderiam ser demonstrados documentalmente perante as agências da previdência social, não se admitindo interpretação extensiva.

Nesse sentido, chegou a ser publicado no Diário Oficial da União, em 09 de junho de 2000, o Parecer/CJ nº 2.160 pela 6ª Divisão de Assuntos Jurídicos do Ministério da Previdência e Assistência Social, aprovado pelo então Ministro de Estado, o que o tornou vinculante para toda a Procuradoria da União envolvida com a defesa em demandas que discutem a temática ora abordada<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Conforme art. 12 do Decreto nº 6.214/2017, com redação dada pelo Decreto nº 8.805/2016.

<sup>107</sup> Nesse sentido, confira-se o Manual Técnico do Serviço Social do Instituto Nacional de Seguridade Social, aprovado pela Resolução nº 203, de 30.05.2012, da Presidência do INSS, disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/422145/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_Manual\\_Tecnico\\_Anexo.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/422145/RESPOSTA_PEDIDO_Manual_Tecnico_Anexo.pdf)>. Acesso em 19 dez. 2019.

<sup>108</sup> O teor do referido parecer encontra-se disponível para consulta na obra organizada por Carlos Silvestre, “INSS: manual de benefícios assistenciais: teoria, prática, legislação, jurisprudência”, 2. ed. Leme: J.H. Mizuno, 2010. p. 367-378.

Há, ainda, casos em que simplesmente a autarquia se negava a apreciar os pedidos dos administrados, como os casos de estrangeiros, mesmo com documentação regular perante a Administração Pública brasileira, o que inclusive motivou decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso de constitucionalidade, como adiante trataremos.

Ademais, não apenas a falta de visita dos assistentes à residência dos candidatos gera um gargalo na concessão, como também implica maiores custos à autarquia em virtude da sucumbência em processos judiciais, nos quais o INSS tem de arcar com verbas honorárias e encargos moratórios sobre prestações em atraso.

De outro turno, também se verifica que o INSS vem empreendendo nos últimos cinco anos, por pressão da Controladoria Geral da União e do Tribunal de Contas da União, pesquisas externas sobre titulares não apenas do benefício de prestação continuada como de prestações previdenciárias, dessa vez encaminhando servidores aos endereços informados pelos favorecidos, prática que, se houvesse sido adotada previamente à concessão, evitaria não apenas o desembolso de valores indevidos, como também eventuais apurações de irregularidades e até mesmo procedimentos disciplinares em face de colaboradores do Instituto.

Ressalte-se, ainda, que significativo contingente de benefícios concedidos judicialmente dirige-se a pessoas com deficiência, o que sugere a superação da perícia médica empreendida pelo INSS. Vale destacar que, conforme dispõe o artigo 17 da Portaria MDS-INSS nº 3/2018, caso a análise da renda familiar ultrapasse o parâmetro de um quarto de salário mínimo *per capita*, sequer é realizada a avaliação da deficiência, de modo que, em grande número de processos judiciais, tal questão nunca foi aferida pela autarquia federal.

Não bastasse tudo isso, subsistem numerosas controvérsias jurídicas acerca dos critérios e procedimentos administrativos adotados para concessão e manutenção dos benefícios assistenciais, alguns dos quais já apreciados pelos Tribunais Superiores e outros pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, como analisaremos no próximo tópico desse Capítulo.

A despeito dos precedentes já consolidados, denota-se que as Procuradorias da União insistem em formular teses defensivas nos processos individuais propostos após a formação da

jurisprudência, ao invés de reconhecerem o direito vindicado em juízo, procrastinando a resolução dos conflitos<sup>109</sup>.

Inobstante a pesquisa empreendida pelo TCU apontar que o baixo custo dos processos judiciais aos autores seria um incentivo à litigância (ante a indiscriminada concessão dos benefícios da gratuidade judiciária, sobretudo perante os Juizados Especiais Federais), há que se ponderar que os custos para o INSS também são mitigados, na medida em que não há sucumbência em primeiro grau de jurisdição nos JEF, e a condenação em honorários no segundo grau somente ocorre quando houver a manutenção de decisão contrária à parte recorrente.

Por oportuno, o Tribunal de Contas da União apenas instaurou o processo TC nº 022.354/2017-4 em razão da representação de juiz federal, diante de reiteradas cominações de multas ao INSS em virtude do não cumprimento de decisões judiciais referentes à implantação de benefícios previdenciários e assistenciais, ante a certeza pela autarquia de que não arcaria com quaisquer ônus decorrentes de sua recalcitrância. O dispositivo do Acórdão nº 2.894/2018 estabeleceu prazos para que a autarquia adotasse providências para mitigar tais condenações.

Também constitui um gargalo a lenta adaptação das Agências da Previdência Social aos parâmetros e entendimentos consolidados pela jurisprudência, sobretudo em virtude do engessamento normativo empreendido pelas áreas gestoras do INSS, por meio da expedição de numerosas Instruções Normativas, Resoluções, Portarias, etc, as quais muitas vezes não acompanham sequer as alterações legislativas.

Por derradeiro, há que considerar o fato de que, se vinte e cinco por cento dos benefícios são concedidos judicialmente, portanto decorrentes de indeferimentos na via administrativa, um número muito maior de requerimentos foi negado pela autarquia previdenciária, sendo que os candidatos ao amparo assistencial, nesse caso, ou optaram por não procurar a via judicial ou tiveram seus pleitos também julgados improcedentes pelo Poder Judiciário.

---

<sup>109</sup> Em que pese o senso comum equivocado pela indisponibilidade do interesse da autarquia em matéria de concessão de benefícios, fato é que se admite o reconhecimento jurídico do pedido nessa hipótese, o que foi reforçado com a aprovação da Lei nº 13.874/2019 (resultado da conversão da Medida Provisória nº 881/2019), conhecida popularmente como “Declaração de Direitos da Liberdade Econômica”, e que, dentre outras medidas de enxugamento de custos da máquina pública, alterou disposições da Lei nº 10.522/2002, ampliando as hipóteses em que a Procuradoria da União está autorizada a deixar de contestar o pedido, de oferecer contrarrazões e de interpor recursos, bem como de desistir de recursos já interpostos, figurando, nesse rol, controvérsias a cujo respeito houve pronunciamentos pelos Tribunais Superiores pela via dos diversos procedimentos destinados ao tratamento da litigância em massa, tais como o julgamento de recursos extraordinários com repercussão geral, de recursos especiais repetitivos e de incidentes de assunção de competência e de resolução de demandas repetitivas.

Além de tais incentivos à judicialização, apurados pelo TCU após consulta a procuradores e magistrados que lidam com controvérsias ligadas à concessão e manutenção de prestações previdenciárias e assistenciais, existem diversas outras causas, muito além da estreita análise efetuada por este trabalho acadêmico, que contribuem sensivelmente para a elevada demanda processual em relação ao benefício de prestação continuada, não podendo deixarmos de mencionar, ainda que superficialmente, a cultura de litigância de massa, fomentada por causídicos que exercem verdadeira captação de clientela por meio de anúncios publicitários e prestação de serviços correlatos à atividade advocatícia.

Em virtude do recorte metodológico adotado nessa obra, no próximo tópico desse Capítulo recapitulamos as principais controvérsias enfrentadas pelos Tribunais Superiores e pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais em matéria de concessão de benefícios de prestação continuada.

Além dos precedentes a seguir abordados, remanescem diversas questões ainda a merecer maior reflexão e pronunciamento em sede de precedentes vinculantes, tais como: a possibilidade de transação e os limites para disposição de direitos, tanto por parte do INSS, como por parte dos autores; a eficácia da coisa julgada em ações individuais, sobretudo diante da propositura de reiteradas demandas por pessoas com deficiência, em que realizadas diversas perícias administrativas e judiciais; o termo inicial da concessão de benefício por ordem judicial, sobretudo quando o INSS não realizou a análise socioeconômica do candidato; a possibilidade de cobrança pelo INSS de valores recebidos indevidamente, seja por falha na concessão, por superveniência de condições que ensejassem a cessação ou, ainda, por força de decisão que concedeu tutela provisória, revertida em sentença ou em grau recursal; a necessidade de realização de prova técnica em juízo, mesmo acerca de questões incontroversas; a prejudicialidade da concessão de pensão por morte a quem recebia benefício de prestação continuada na constância do casamento/união estável, e que omitiu tal condição ao efetuar autodeclarações no momento do requerimento administrativo, sem análise aprofundada por parte dos servidores da autarquia federal.

Não obstante, entendemos que as decisões a seguir abordadas são relevantes para a reflexão final desenvolvida no Capítulo 4, em que pretendemos defender um novo critério para concessão do benefício assistencial em pecúnia.

### 3.3 AS PRINCIPAIS CONTROVÉRSIAS APRECIADAS PELOS TRIBUNAIS SUPERIORES E PELA TNU

#### 3.3.1 O conceito de miserabilidade com base em critério meramente econômico

Embora o benefício de prestação continuada tenha sido instituído pela Constituição, apenas foi implementado com a Lei nº 8.743/1993, e as primeiras concessões somente se iniciaram a partir de janeiro de 1996, após a edição do Decreto nº 1.744, de 8.12.1995.

Ocorre, entretanto que a ação direta de inconstitucionalidade 1.232-1, proposta pelo Procurador Geral da República, havia sido ajuizada em 1995, antes mesmo da regulamentação do BPC pelo Decreto nº 1.744, sendo apreciada pelo Supremo Tribunal Federal já em 1998, menos de três anos após o início das concessões do benefício assistencial em pecúnia.

Tal precocidade na análise da controvérsia pelo Excelso Pretório pode justificar a decisão que, apressada e superficialmente, julgou improcedente a demanda objetiva, por entender que o inciso V do art. 203 da Constituição havia delegado à lei ordinária a fixação de limites para a comprovação de que os candidatos ao benefício não teriam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Não entendemos que a extensão de um acórdão seja indicativo do aprofundamento teórico da decisão, mas é incomum, em se tratando de arestos oriundos daquela Corte, que um pronunciamento desse jaez, com inequívoca repercussão social, seja prolatado em escassas doze laudas, e cuja ementa sequer permita entender os fundamentos do julgado, como se observa a seguir:

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 DO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA E AO IDOSO. ESSA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO.

AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

(STF, ADI 1.232-1, Plenário, Rel.p/Acórdão: Min. Nelson Jobim, Data de Julg.: 27.08.1998)



Cotejando o voto do relator originário daquele recurso, Ministro Ilmar Galvão, observa-se que, a despeito de entender constitucional a redação do dispositivo legal controvertido, aquele ilustre magistrado considerava que a hipótese prevista pela norma afastaria grande parte dos destinatários do benefício assistencial previsto na Constituição, sugerindo que fosse emprestado ao texto uma interpretação segundo a qual fosse permitida a prova da condição de miserabilidade da família do necessitado deficiente ou idoso.

Embora tal proposta de voto tenha sido acompanhada pelo Ministro Maurício Corrêa, a maioria dos membros da Corte acompanhou as sumárias linhas da manifestação do Ministro Nelson Jobim, a seguir reproduzidas:

Sr. Presidente, data vênua do eminente Relator, compete à lei dispor a forma da comprovação. Se a legislação resolver criar outros mecanismos de comprovação, é problema da própria lei. O gozo do benefício depende de comprovar na forma da lei, e essa entendeu de comprovar dessa forma. Portanto não há interpretação possível porque, mesmo que se interprete assim, não se trata de autonomia de direito algum, pois depende da existência da lei, da definição. Com todas as vênias, julgo improcedente a ação, na linha do voto de rejeição da liminar.<sup>110</sup>

Não obstante eventual insuficiência de fundamentação não seja apta a macular a autoridade de pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, ocorre que a decisão em cotejo não pacificou a controvérsia acerca da possibilidade de aferição da miserabilidade por outros meios que não exclusivamente a renda *per capita* do núcleo familiar.

Isso porque a doutrina e a jurisprudência logo perceberam que a aparente conformidade de uma lei ou ato normativo infralegal com o texto da Carta Política, tomada in abstracto, pode vir a implicar a ineficácia do objetivo perseguido pelo constituinte em sua aplicação concreta, situação, a bem da verdade, também verificada em relação a diversos outros dispositivos constitucionais<sup>111</sup>.

<sup>110</sup> Excertos do voto do Ministro Nelson Jobim no acórdão da ADI 1.232-1/DF, disponível para consulta em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>>. Acesso em 14 dez. 2019.

<sup>111</sup> Dentre outros exemplos, podemos evocar a insuficiência de normas que garantam a fixação do valor nominal do salário-mínimo em patamares que provejam as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, tal como abordamos no tópico 1.4.5.4 dessa obra. Mesmo no tocante à assistência social, a legislação não contempla ações suficientes para concretização dos demais objetivos prescritos nos incisos I a IV do art. 203 da Constituição, o que leva, por sua vez, a uma demanda maior pela prestação pecuniária assistencial prevista no inciso V do mesmo dispositivo.

Em apoio a esse entendimento, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais editou a Súmula nº 11 em 14 de abril de 2004, *in verbis*:

A renda mensal *per capita* familiar superior a  $\frac{1}{4}$  (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.

Diante de repetidas decisões no âmbito dos Juizados Especiais Federais fulcradas no aludido verbete, o INSS formulou centenas de reclamações constitucionais perante o STF, apoiadas na alegação de desrespeito ao precedente vinculante da ADI 1.232, razão pela qual a TNU acabou por cancelar o enunciado em 24 de abril de 2006. Contudo nem por isso os magistrados federais deixavam de conceder o benefício mesmo quando a renda *per capita* familiar excedesse o parâmetro legal, fundamentando suas decisões nos fatos e provas trazidos aos autos.

Além das mesmas razões aduzidas no voto do relator originário da ADI 1.232, diversas decisões evocavam a edição da Lei nº 9.533/1997, cujo artigo 5º autorizava a criação de programas municipais de renda mínima, destinando o repasse de recursos federais a famílias cuja renda *per capita* familiar fosse inferior a meio salário mínimo.

Idênticos parâmetros de miserabilidade foram estabelecidos pela Lei nº 10.219/2001, que instituiu o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação (conhecido popularmente como “Programa Bolsa Escola”), pela Lei nº 10.689/2003, que instituía o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (“Programa Fome Zero”) e pela Lei Complementar nº 111/2001, que regulou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela Emenda Constitucional nº 31/2000.

No âmbito normativo do Poder Executivo Federal, o parâmetro de meio salário mínimo foi adotado: pelo Decreto nº 4.102/2002, que regulamentava o Programa “Auxílio Gás”; pelo Decreto nº 6.135/2007, que regulamenta o cadastro único de programas sociais do governo federal (CadÚnico); e pela Portaria nº 458/2001, da Secretaria Nacional de Assistência Social, que estabelecia diretrizes e normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Embora tais normas fossem destinadas a programas assistenciais de enfrentamento e superação da pobreza, diferentes, portanto, da natureza do benefício de prestação continuada, boa

parte da jurisprudência passou a entender pela mudança do critério para aferição da situação de miserabilidade.

Tal entendimento foi respaldado pelo Colendo STJ, o qual veio a admitir o tema como um dos seus primeiros precedentes repetitivos, segundo o sistema instituído pela Lei nº 11.418, que inseriu os artigos 543-A a 543-C ao Código de Processo Civil de 1973.

Tratou-se, no caso, de recurso especial interposto por menor de idade em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o qual manteve sentença de improcedência do pedido de concessão de benefício de prestação continuada, ante o pressuposto fático de que a renda *per capita* do grupo familiar do autor excedia um quarto de salário mínimo, conforme a redação conferida ao § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993.

Destaque-se que, no próprio relatório do acórdão proferido pelo Colendo STJ, o recorrente já fazia menção a decisões esparsas daquele colegiado que entendiam pela possibilidade de afastamento do parâmetro de renda *per capita* familiar diante das circunstâncias do caso concreto.

Desse modo, a Terceira Seção daquele Tribunal decidiu nos autos do Recurso Especial 1.112.557 - MG, em sessão de julgamento realizada em 28 de outubro de 2009, cuja ementa segue:

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 105, III, ALÍNEA C DA CF. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO BENEFICIÁRIO POR OUTROS MEIOS DE PROVA, QUANDO A RENDA *PER CAPITA* DO NÚCLEO FAMILIAR FOR SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A CF/88 prevê em seu art. 203, *caput* e inciso V a garantia de um salário mínimo de benefício mensal, independente de contribuição à Seguridade Social, 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.

2. Regulamentando o comando constitucional, a Lei 8.742/93, alterada pela Lei 9.720/98, dispõe que será devida a concessão de benefício assistencial aos idosos e às pessoas portadoras de deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção, ou cuja família possua renda mensal *per capita* inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, já declarou, por maioria de votos, a constitucionalidade dessa limitação legal relativa ao requisito econômico, no julgamento da ADI 1.232/DF (Rel. para o acórdão Min. NELSON JOBIM, DJU 1.6.2001).

4. Entretanto diante do compromisso constitucional com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere à garantia das condições básicas de subsistência física, esse dispositivo deve ser interpretado de modo a amparar irrestritamente a o cidadão social e economicamente vulnerável.

5. A limitação do valor da renda *per capita* familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda *per capita* inferior a 1/4 do salário mínimo.

6. Além disso, em âmbito judicial vige o princípio do livre convencimento motivado do Juiz (art. 131 do CPC) e não o sistema de tarifação legal de provas, motivo pelo qual essa delimitação do valor da renda familiar *per capita* não deve ser tida como único meio de prova da condição de miserabilidade do beneficiado. De fato, não se pode admitir a vinculação do Magistrado a determinado elemento probatório, sob pena de cercear o seu direito de julgar.

7. Recurso Especial provido.

(STJ, REsp 1.112.557 – MG, 3ª Seção, Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julg.: 28.10.2009)

Por derradeiro, ante a divergência de julgados no âmbito do STF, entendendo que as alterações nos critérios de miserabilidade adotados pelo governo federal não modificavam o parâmetro normativo para o BPC<sup>112</sup>, ou, pelo contrário, que estava em curso uma superação do entendimento anterior<sup>113</sup>, o Excelso Pretório reconheceu a repercussão geral da matéria em 09.02.2008, admitindo o processamento do Recurso Extraordinário nº 567.985/MT.

Na sessão de julgamento realizada em 06 de junho de 2012, o relator originário, Ministro Marco Aurélio, votou no sentido de que a decisão recorrida, proferida por Turma Recursal do Juizado Especial Federal do Estado do Mato Grosso, não se pronunciou pela inconstitucionalidade do § 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993, mas apenas declarou sua revogação tácita pelas Leis nº 9.533/1997 e nº 10.689/2003, tese com a qual aquele Ministro também não concordava.

Entretanto aduziu o Ministro que a incidência de determinada norma declarada constitucional sobre uma situação concreta pode acarretar em uma inconstitucionalidade e que a perda de poder aquisitivo do salário mínimo pela inflação poderia ensejar a superação do

---

<sup>112</sup> Nesse sentido, o julgamento da Rcl nº 2.323-1 (Plenário, Rel.: Min. Eros Grau, Data de Jul.: 07.04.2005) e a decisão monocrática no AgR-MC-Rcl nº 4.427-1 (RI.: Min Cezar Peluso, Data de Julg.: 04.08.2006).

<sup>113</sup> Citamos, nesse sentido, o RE 561.936-2 (Plenário, Rel.: Min. Cezar Peluso, Data de Julg.: 15.04.2008) e as decisões monocráticas nas Rcl nº 3.342 (Rel.: Min Sepulveda Pertence, Data de Julg.: 16.03.2006) e nº 4.139 (Rel.: Min. Ayres Britto, Data de Julg.: 27.06.2006).

dispositivo da LOAS que estabelece o parâmetro para miserabilidade do candidato ao benefício de prestação continuada.

Assim, entendeu o relator originário que:

“Ante razões excepcionais devidamente comprovadas, é dado ao intérprete do Direito constatar que a aplicação da lei à situação concreta conduz à inconstitucionalidade, presente o parâmetro material da Carta da República, qual seja, a miserabilidade, assim frustrando os princípios observáveis – solidariedade, dignidade, erradicação da pobreza, assistência aos desamparados. Em tais casos, pode o Juízo superar a norma legal sem declará-la inconstitucional, tornando prevalecentes os ditames constitucionais.”<sup>114</sup>

Após o Ministro Marco Aurélio negar provimento ao recurso, bem como à antecipação de voto do Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Luiz Fux pediu vistas dos autos, apenas voltando o feito a julgamento na sessão de 17 de abril de 2013.

Em prosseguimento, a maioria dos demais ministros acompanhou o voto do relator, entretanto o Ministro Gilmar Mendes acrescentou o entendimento pela inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade do parágrafo único do artigo 34 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do idoso), o qual não havia sido aventado por qualquer das partes no processo originário.

Tal pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes decorreu do fato de que, naquela mesma sessão de julgamento, também estava sendo apreciado o Recurso Extraordinário nº 580.963, sobre o qual trataremos adiante.

Após os debates e aditamentos aos votos, a decisão afinal proclamada, negando provimento ao recurso interposto pelo INSS, restou assim ementada:

**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.**

<sup>114</sup> Excerto do voto do Min. Marco Aurélio no acórdão do RE 567.985, disponível para consulta em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP &docID=4614447>> Acesso em 14 dez. 2019.

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 instituam 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 567.985, Plenário, Rel.p/Acórdão: Min. Gilmar Mendes, Data de Julg.: 18.04.2013) (grifos no original)

Interessante anotar que, na data da mesma sessão em que julgado o RE 567.985, também foi apreciada a Reclamação nº 4.374-PE, cuja ementa é semelhante à do aresto proferido pelo Plenário, na qual o relator, Ministro Gilmar Mendes, após fazer um histórico da controvérsia perante aquele Tribunal, assim como identificando diversos critérios arbitrariamente eleitos por magistrados para afastar a aplicação do parâmetro de miserabilidade previsto na LOAS, sustentou a possibilidade de, em se de julgamento de reclamação constitucional, efetuar uma revisão do

entendimento formulado na ADI nº 1.232, exercendo novo juízo sobre a constitucionalidade do § 3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993.

No mérito, o relator daquela reclamação efetuou relevantes considerações sobre o processo de inconstitucionalização da norma controvertida, bem como da apreciação de casos concretos pelo Poder Judiciário:

“Portanto, os programas de assistência social no Brasil utilizam, atualmente, o valor de ½ salário mínimo como referencial econômico para a concessão dos respectivos benefícios. Tal fato representa, em primeiro lugar, um indicador bastante razoável de que o critério de ¼ do salário mínimo utilizado pela LOAS está completamente defasado e mostra-se atualmente inadequado para aferir a miserabilidade das famílias que, de acordo com o art. 203, V, da Constituição, possuem o direito ao benefício assistencial. Em segundo lugar, constitui um fato revelador de que o próprio legislador vem reinterpretando o art. 203 da Constituição da República segundo parâmetros econômico-sociais distintos daqueles que serviram de base para a edição da LOAS no início da década de 1990. Esses são fatores que razoavelmente indicam que, ao longo dos vários anos desde a sua promulgação, o § 3º do art. 20 da LOAS passou por um processo de inconstitucionalização.

Portanto, além do já constatado estado de omissão inconstitucional, estado este que é originário em relação à edição da LOAS em 1993 (uma inconstitucionalidade originária, portanto), hoje se pode verificar também a inconstitucionalidade (superveniente) do próprio critério definido pelo § 3º do art. 20 da LOAS. Trata-se de uma inconstitucionalidade que é resultado de um 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).

(...)

Não se pode perder de vista nesse contexto que, no mesmo período avaliado, o salário mínimo sofreu significativos aumentos. A atual perspectiva econômica é de que o valor real do salário mínimo continue aumentando constantemente ao longo dos anos. Isso certamente terá um relevante impacto, nos próximos anos, sobre o custo total do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição.

O certo é que são vários os componentes socioeconômicos a serem levados em conta na complexa equação necessária para a definição de uma eficiente política de assistência social, tal como determina a Constituição de 1988. Seria o caso de se pensar, inclusive, em critérios de miserabilidade que levassem em conta as disparidades socioeconômicas nas diversas regiões do país. Isso porque, como parece sensato considerar, critérios objetivos de pobreza, válidos em âmbito nacional, terão diferentes efeitos em cada região do país, conforme as peculiaridades sociais e econômicas locais.

(...)

De toda forma, isso não é fator impeditivo para que essa Corte, ante todos os fundamentos já delineados, constate a inconstitucionalidade (originária e superveniente) do § 3º do art. 20 da LOAS. E ressalte-se, mais uma vez, que a

recente Lei 12.435/2011 não alterou a redação original do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993, não impedindo, portanto, que o Tribunal declare a inconstitucionalidade desse dispositivo.

Uma vez declarada essa inconstitucionalidade, ante todas as convincentes razões até aqui apresentadas, poderão os Poderes Executivo e Legislativo atuar no sentido da criação de novos critérios econômicos e sociais para a implementação do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição. Assim, será necessário que essa Corte defina um prazo razoável dentro do qual o § 3º do art. 20 da LOAS poderá continuar plenamente em vigor. O prazo de dois exercícios financeiros, a vigorar até o dia 31 de dezembro de 2014, apresenta-se como um parâmetro razoável para a atuação dos órgãos técnicos e legislativos na implementação de novos critérios para a concessão do benefício assistencial.

Proponho, dessa forma, que o Supremo Tribunal Federal, no bojo da presente reclamação, revise a decisão anteriormente proferida na ADI 1.232 e declare a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 (LOAS), sem pronúncia da nulidade, de forma a manter-se a sua vigência até o dia 31 de dezembro de 2014.

Nesse ponto, ressalte-se, novamente, que a recente Lei 12.435/2011 não alterou a redação original do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993.”<sup>115</sup>

A despeito da proposta de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade formulada pelo relator, não se obteve o quórum qualificado de dois terços dos membros da Corte para aprovação, limitando-se a maioria dos ministros a julgar improcedente a ação, desperdiçando a oportunidade para que fosse conduzida uma solução mais estável da controvérsia.

Isso porque, pelo fato de o STF não acolher expressamente a tese por algum parâmetro de renda familiar *per capita* para fins de comprovação da miserabilidade, o Poder Legislativo também vem quedando-se inerte em reformular o critério constante do artigo 20 da LOAS, induzindo à conclusão de que teria sido declarada a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade do dispositivo legal controvertido, o que também não procede.

Em razão da querela, muitos magistrados acabam por fundamentar suas decisões na percepção subjetiva que formam a partir dos fatos de cada causa. A corroborar esse procedimento, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais editou, em 2015, a Súmula nº 79, a qual pressupõe que a miserabilidade, mesmo descolada do parâmetro de renda familiar *per capita*, poderia ser aferida de modo casuístico:

---

<sup>115</sup> Excertos do voto do Min. Gilmar Mendes no acórdão da Rcl. nº 4.374-PE, disponível para consulta em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>> Consulta em 14.12.2019.



Nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal.

Ratificando o aludido entendimento, a TNU julgou, em 2016, incidente de uniformização de jurisprudência no sentido de que a renda *per capita* familiar superior a um quarto de salário mínimo não afasta a possibilidade de comprovação de miserabilidade pelo candidato ao benefício, o qual reproduzimos, por oportuno:

PEDIDO NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. MISERABILIDADE. O CRITÉRIO OBJETIVO DE RENDA INFERIOR A  $\frac{1}{4}$  DO SALÁRIO MÍNIMO NÃO EXCLUI A UTILIZAÇÃO DE OUTROS ELEMENTOS DE PROVA PARA AFERIÇÃO DA CONDIÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO REQUERENTE E DE SUA FAMÍLIA. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO ABSOLUTA DE MISERABILIDADE, NOS TERMOS DA MAIS RECENTE JURISPRUDÊNCIA DESSA TNU. APLICAÇÃO DA QUESTÃO DE ORDEM N.º 020 DESSE COLEGIADO. CONSECUTÓRIOS LEGAIS. INCIDÊNCIA DO NOVO MANUAL DE CÁLCULOS DA JUSTIÇA FEDERAL. INCIDENTE FORMULADO PELO INSS CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE. REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (art. 17, incisos I e II, do RITNU). (TNU, PREDILEF 50004939220144047002, Rel.: Juiz Daniel Machado da Rocha, data de Julg.: 14.04.2016)

Não obstante, a leitura que diferentes magistrados possam fazer de um laudo pericial elaborado por assistente social é ainda muito imprecisa, a revelar a necessidade de formulação de algum critério mais objetivo de apreciação da questão, sobre o qual trataremos no Capítulo 4 dessa obra.

### 3.3.2 A aplicação analógica do artigo 34 do Estatuto do Idoso às pessoas com deficiência e aos titulares de benefícios previdenciários no valor de um salário mínimo

Com a publicação da Lei nº 10.741/2003, autointitulada “Estatuto do Idoso”, foi prevista uma nova regra para cálculo da renda *per capita* familiar, fundada na lógica de que, se os proventos já percebidos a título de benefício de prestação continuada viessem a ser computados para fins da apuração de requerimento formulado por outro membro do grupo familiar, na prática estaria sendo violada a garantia insculpida no artigo 203, inciso V, da Constituição.

Entretanto a técnica adotada pelo legislador não foi feliz, pois a interpretação literal do dispositivo leva a crer que estaria sendo desconsiderada exclusivamente a renda advinda de BPC recebida por membro idoso. Hipoteticamente, se em um mesmo grupo familiar houvesse uma pessoa com deficiência já recebendo o benefício, um membro idoso não poderia ter descontada essa renda para cálculo em relação ao seu requerimento, o que parece contrariar a teleologia do Estatuto do Idoso, que é de proteger a pessoa idosa.

Por tal razão, houve logo a judicialização de pretensões, calcadas na aplicação analógica do parágrafo único do artigo 34 da Lei nº 10.741/2003 em casos não apenas de recebimento de benefícios assistenciais por outros membros do grupo familiar, assim como de benefícios previdenciários, entendendo a jurisprudência que não faria sentido distinguir as hipóteses, na medida em que a razão da lei seria a mesma (*ubi eadem ratio ibi eadem legis*).

Nesse sentido, foi editada a Súmula nº 20 das Turmas Recursais do Juizado Especial Federal de Santa Catarina, bem como o Juizado Especial Federal do Estado do Mato Grosso do Sul elaborou a Súmula 12, posteriormente convertida na Súmula 14 da Turma Recursal de Uniformização de Jurisprudência da 3ª Região da Justiça Federal (Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul):

O valor do benefício equivalente a um salário mínimo, concedida a idoso, a partir de 65 anos, também não é computado para fins do cálculo da renda familiar a que se refere o artigo 20, § 3º da Lei nº 8.742/93.

Ante a interposição de centenas de incidentes de uniformização de jurisprudência perante a TNU, impugnando o entendimento acima, com acórdãos em sentidos contraditórios, a questão acabou chegando ao conhecimento do STJ, que admitiu o incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos do art. 14, § 4º, da Lei nº 10.259/2011, vindo a exarar entendimento em sentido análogo às Turmas Recursais, conforme se depreende da ementa a seguir reproduzida:

**INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA MENSAL *PER CAPITA* FAMILIAR. EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO DE VALOR MÍNIMO PERCEBIDO POR MAIOR DE 65 ANOS. ART. 34, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI Nº 10.741/2003. APLICAÇÃO ANALÓGICA.**

1. A finalidade da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), ao excluir da renda do núcleo familiar o valor do benefício assistencial percebido pelo idoso, foi protegê-lo, destinando essa verba exclusivamente à sua subsistência.

2. Nessa linha de raciocínio, também o benefício previdenciário no valor de um salário mínimo recebido por maior de 65 anos deve ser afastado para fins de apuração da renda mensal *per capita* objetivando a concessão de benefício de prestação continuada.

3. O entendimento de que somente o benefício assistencial não é considerado no cômputo da renda mensal *per capita* desprestigia o segurado que contribuiu para a Previdência Social e, por isso, faz jus a uma aposentadoria de valor mínimo, na medida em que este tem de compartilhar esse valor com seu grupo familiar.

4. Em respeito aos princípios da igualdade e da razoabilidade, deve ser excluído do cálculo da renda familiar *per capita* qualquer benefício de valor mínimo recebido por maior de 65 anos, independentemente se assistencial ou previdenciário, aplicando-se, analogicamente, o disposto no parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso.

5. Incidente de uniformização a que se nega provimento.

(STJ, Pet 7.203/PE, 3ª Seção, Rel.: Min. Maria Thereza de Assis Moura, Data de Jul.: 10.08.2011)

Mesmo após referido julgado, o STJ afetou recurso especial versando sobre matéria idêntica ao procedimento de recursos repetitivos, previstos no art. 543-C do CPC/1973. Contudo o Supremo Tribunal Federal se pronunciou antes daquela Corte, vindo a apreciar o Recurso Extraordinário nº 580.960 na sessão de julgamento de 18 de abril de 2013, a mesma em que julgados também o RE 567.985 e a Rcl. 4.374.

No referido apelo extremo, cujo relator originário foi o Ministro Gilmar Mendes, foram debatidas questões muito semelhantes às tratadas nos demais feitos submetidos ao julgamento colegiado pelo Plenário naquela mesma sessão, entretanto houve manifestações bastante divergentes entre os ministros, no que concerne à violação do princípio da isonomia em função da opção legislativa constante do Estatuto do Idoso.

Ao final, prevaleceu a perspectiva do relator, acerca da inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade do artigo 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741/2003, contudo não se obteve o quórum necessário para a modulação dos efeitos da decisão. Assim ficou ementado 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 contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes.

Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para 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 dos 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. A inconstitucionalidade por omissão parcial do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003.**

O Estatuto do Idoso dispõe, no art. 34, parágrafo único, que o benefício assistencial já concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere a LOAS.

Não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos.

Inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, bem como dos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos titulares de benefícios previdenciários no valor de até um salário mínimo.

Omissão parcial inconstitucional.

**5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003.**

**6. Recurso extraordinário a que se nega provimento.**

(STF, RE 580.963/PR, Plenário, Rel.: Min. Gilmar Mendes, Data de Jul.: 18.04.2013) (grifos no original)

Não obstante o julgado do STF fosse suficientemente claro acerca da discriminação indevida de candidatos ao benefício assistencial, quando houvesse no grupo familiar outro membro que recebesse benefício previdenciário, o INSS continuou a computar esses proventos por ocasião da apuração de critérios de miserabilidade, de modo que não havia perdido o objeto o Recurso Especial em trâmite perante o STJ.

Contudo apenas em 25 de fevereiro de 2015 aquela Corte veio a se pronunciar sobre a questão, reafirmando a interpretação extensiva do Estatuto do Idoso para fins de avaliação da renda *per capita* familiar. Assim foi decidido o Recurso Especial nº 1.355.052:

**PREVIDENCIÁRIO. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL PREVISTO NA LEI N. 8.742/93 A PESSOA COM DEFICIÊNCIA. AFERIÇÃO DA HIPOSSUFICIÊNCIA DO NÚCLEO FAMILIAR. RENDA *PER CAPITA*. IMPOSSIBILIDADE DE SE COMPUTAR PARA ESSE FIM O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO, NO VALOR DE UM SALÁRIO MÍNIMO, RECEBIDO POR IDOSO.**

1. Recurso especial no qual se discute se o benefício previdenciário, recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, deve compor a renda familiar para fins de concessão ou não do benefício de prestação mensal continuada a pessoa deficiente.

2. Com a finalidade para a qual é destinado o recurso especial submetido a julgamento pelo rito do artigo 543-C do CPC, define-se: Aplica-se o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), por analogia, a pedido de benefício assistencial feito por pessoa com deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda *per capita* prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93.

3. Recurso especial provido. Acórdão submetido à sistemática do § 7º do art. 543-C do Código de Processo Civil e dos arts. 5º, II, e 6º, da Resolução STJ n. 08/2008.

(STJ, REsp 1.355.052, 1ª Seção, Rel.: Min. Benedito Gonçalves, Data de Julg.: 25.02.2015) (grifos no original)

Destaque-se que o próprio relator desse Recurso Especial ressaltou em seu voto que o STJ, a princípio, firmava-se sobre a aplicação do parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso apenas para fins de exclusão de benefícios assistenciais do cálculo da renda *per capita* familiar, vindo a alterar seu entendimento a partir do julgamento do incidente de uniformização nº 7.203, pelo qual o STJ apreciou julgado da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos

Juizados Especiais Federais, no qual aquele Órgão fixava a tese pela analogia do dispositivo com hipótese de recebimento de benefício previdenciário por outro membro do grupo familiar do autor da ação.

Curioso observar que o relator do feito, embora apreciando a controvérsia apenas à luz das disposições infralegais suscitadas pelo INSS como violadas, fundamentou seu voto em princípios constitucionais, o que deveria levar à conclusão pelo não conhecimento daquele apelo, nos termos da Súmula 126 da Colenda Corte.

Com a pacificação da questão, resta, ainda, a controvérsia sobre o valor do benefício previdenciário recebido por outro membro do mesmo grupo familiar do candidato ao benefício de prestação continuada. Nesse ponto, a Turma Recursal de Uniformização de Jurisprudência da Justiça Federal da 3ª Região se antecipou aos Tribunais Superiores, editando a Súmula nº 22, em 28.08.2015:

Apenas os benefícios previdenciários e assistenciais no valor de um salário mínimo recebidos por qualquer membro do núcleo familiar devem ser excluídos para fins de apuração da renda mensal *per capita* objetivando a concessão de benefício de prestação continuada.

Entretanto tal enunciado deve ser lido em conjunto com os entendimentos analisados no tópico anterior, de modo que, sendo o benefício previdenciário recebido por outro membro do grupo familiar superior a um salário mínimo, a miserabilidade ainda poderá ser aferida por outros meios.

### 3.3.3 A definição do conceito de família para cálculo da renda familiar *per capita*

Ao ser editada a Lei Orgânica da Assistência Social, denota-se claramente que o legislador pretendeu alinhar a ideia de núcleo familiar mencionada no inciso V do art. 203 da Constituição com o conceito de família estabelecido no art. 226, § 4º, da Carta Política (comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes).

Assim, a redação originária do § 1º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 definia que, para fins de percepção do benefício de prestação continuada, entendia-se por família a unidade

mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia fosse mantida pela contribuição de seus integrantes.

De outro turno, tal definição era por demais imprecisa, na medida em que admitia, de um lado, a inclusão no núcleo familiar de pessoas que convivessem sob o mesmo teto, ainda que sem laços de parentesco ou mesmo de afinidade, e, de outro, permitia a exclusão de membros que não contribuíssem para a realização das despesas<sup>116</sup>.

Tal situação não foi sanada com a redação conferida ao aludido dispositivo legal pela Lei nº 9.720/1998, que apenas tomou por família o conceito de dependentes para fins previdenciários, listados no art. 16 da Lei nº 8.213/1991<sup>117</sup>. Entretanto tal redação apresentava uma grave atecnia, pois inferia a inclusão de filhos e irmãos casados do requerente, menores de 21 (vinte e um) anos, desde que vivessem sob o mesmo teto, não obstante o produto de seu trabalho não vertesse para as despesas comuns de todo o grupo familiar.

Ademais, o INSS, com base nas declarações prestadas pelos requerentes ou seus representantes legais ao protocolarem os pedidos de concessão, computava todos os membros do núcleo familiar informados, estivessem ou não no conceito da LOAS como integrantes do grupo para fins de apuração da renda *per capita*.

Tal procedimento ensejou milhares de processos em razão de indeferimentos de benefícios, chegando ao conhecimento da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais em 2012, que, no julgamento do pedido de uniformização de interpretação de lei federal no processo nº 2006.63.01.052381-5, formulou a tese no tema 73 de sua controvérsia, nos seguintes termos:

---

<sup>116</sup> Por oportuno, não se desconhece a literatura que rejeita a ideia de contribuição familiar apenas pela renda obtida pelos membros por meio de trabalho ou produto do capital, também computando os cuidados com serviços e atenção a membros do próprio grupo familiar. Nesse sentido, por todos, o Capítulo 1 da tese de doutorado de Regina Stela Corrêa Vieira, “O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero”. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>117</sup> Ao tempo da edição da Lei nº 9.720/1998, o art. 16 da Lei nº 8.213/1991 apresentava a seguinte redação: “Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; II - os pais; III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido; (...) § 2º O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. § 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.”

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CONCEITO DE NÚCLEO FAMILIAR, PARA AFERIÇÃO DA RENDA *PER CAPITA*. EXCLUSÃO DA RENDA DO FILHO MAIOR DE 21 ANOS. APLICAÇÃO DO ARTIGO 20, § 1º DA LEI Nº. 8.742/93 (LOAS) COM A REDAÇÃO ANTERIOR À LEI Nº. 12.435/2011. PRECEDENTES. DEMAIS TESES PREJUDICADAS. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA PARTE CONHECIDA, PARCIALMENTE PROVIDO. DEVOLUÇÃO À TURMA RECURSAL DE ORIGEM PARA ADEQUAÇÃO DO JULGADO.

1 - Pedido de Uniformização interposto em face de acórdão que negou provimento ao recurso inominado, confirmando, por seus próprios fundamentos, a sentença que julgara improcedente o pedido de concessão de amparo assistencial à pessoa portadora de deficiência, consignando: “O estudo social realizado revela que o autor reside em casa própria com sua esposa e mais 4 filhos. Das informações do laudo sócio-econômico observa-se que a renda do grupo familiar provém do trabalho dos filhos. (...) observo que a renda do grupo familiar, composto por 06 pessoas, totaliza a quantia de R\$ 1.360,00 (sem contar o valor percebido pelo filho Clemildo), o que ultrapassa o limite fixado pelo legislador no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93. (...) o objetivo do legislador foi amparar aqueles que se encontram em situação de considerável miserabilidade, não podendo contar com nenhuma ajuda familiar, o que não é o caso do autor, sendo importante destacar, aqui, que o dever de assistência entre os familiares é obrigação legal, conforme artigos 1.694 e seguintes do Código Civil”.

2 - O recorrente suscita divergência de interpretação entre o acórdão recorrido e o entendimento adotado por este Colegiado no PEDILEF 2005.63.06.002012-2 (Rel. Juiz Federal Alexandre Miguel, DJU 13.11.2006) no qual se consignou a impossibilidade de interpretação extensiva do art. 20, § 1º da Lei nº. 8.742/93 (LOAS) e do art. 16 da Lei nº. 8.213/91, a fim de computar-se a renda de componentes do núcleo familiar neles não elencados, ainda que vivam sob o mesmo teto, por ausência de previsão legal. Indica, ainda, como paradigma, o PEDILEF nº. 2005.43.00.903968-3 (Relª. Juíza Federal Mônica Autran Machado Nobre, DJU 24.3.2008) no qual essa TNU uniformizou o entendimento de que a comprovação da renda *per capita* superior a ¼ do salário mínimo não exclui a condição de miserabilidade a qual pode ser apurada, no caso concreto, mediante outros meios de prova.

Aponta, finalmente, divergência com acórdão da Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência da 4ª Região no qual se acolheu a tese de que o critério objetivo para apurar-se a hipossuficiência do núcleo familiar é de ½ salário mínimo, tendo em vista a edição da Lei nº. 9.533/97 e da Lei nº. 10.689/2003, que tratam dos programas de garantia de renda mínima e do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA.

3 - Essa Turma Nacional consolidou o entendimento de que, na composição da renda, a noção de grupo familiar deve ser aferida conforme interpretação restrita do disposto no art. 16 da Lei nº. 8.213/91 e no art. 20 da Lei nº. 8.742/93, o que, no caso concreto, exclui do grupo familiar os filhos maiores de 21 anos não inválidos, conforme a redação desses dispositivos em vigor da data do requerimento do benefício. Precedentes: PEDILEF nº. 2007.70.53.002520-3/PR, Relª. Juíza Federal Jacqueline Michels Bilhalva, julgado em 3.8.2009 e PEDIFEF nº. 2008.71.95.00162-7, Rel. Juiz Federal Derivaldo de Figueiredo Bezerra Filho, DJ 5.4.2010.



4 - As modificações da LOAS promovidas pela Lei nº. 12.435/2011 – em especial a nova redação do art. 20, § 1º que alterou o conceito de grupo familiar para fins de aferição da miserabilidade – são inaplicáveis ao caso sub examine, pois não possuem efeito retroativo e não podem retirar do patrimônio jurídico da autora direito que detinha segundo a legislação em vigor na época do requerimento administrativo. Somente após a data da publicação da Lei nº. 12.435/2011 (7.7.2011), o conceito de família a que se refere o *caput* do art. 20 da Lei nº. 8.742/93 passou a compreender o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. Nesse sentido, PEDILEF 2008.71.95.001832-9, Relª. Juíza Federal Simone dos Santos Lemos Fernandes, DOU 27.4.2012.

5 - O acolhimento da tese acima esgrimida torna prejudicada, na espécie, a análise das demais suscitadas pelo requerente, tendo em vista a inexistência de renda diversa da que auferida pelos seus filhos maiores de 21 anos e, conseqüentemente, a desnecessidade de flexibilização dos critérios de aferição da miserabilidade.

6 - Incidente de uniformização parcialmente conhecido e, na parte conhecida, parcialmente provido, para reiterar a tese consolidada de que o grupo familiar deve ser definido a partir da interpretação restrita do disposto no art. 16 da Lei nº. 8.213/91 e no art. 20 da Lei nº. 8.742/93, devolver os autos à Turma Recursal de origem, a fim de que profira decisão adequada ao entendimento uniformizado.

7 - O julgamento desse incidente de uniformização, que reflete o entendimento consolidado da Turma Nacional de Uniformização, resultará na devolução à Turma de origem de todos os outros recursos que versem sobre o mesmo objeto a fim de que mantenham ou promovam a adequação do acórdão recorrido à tese jurídica firmada, em cumprimento ao disposto nos arts. 7º VII, “a” e 15, §§ 1º e 3º, da Resolução CJF nº. 22 de 4 de setembro de 2008 (RI/TNU).

(TNU, PEDILEF 2006.63.01.052381-5, Rel.: Juiz Fed. Alcides Saldanha Lima, Data de Julg.: 16.08.2012)

Antes mesmo da data daquele julgamento, a Lei nº 12.435/2011 procedeu a ajustes na conformação do rol de membros do grupo familiar, figurando atualmente com o seguinte teor:

§ 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. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Em complemento a essa redação, a Portaria Conjunta nº 3, de 21 de setembro de 2018, editada pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Social e pelo Instituto Nacional do Seguro Social, em seu artigo 8º, § 1º, elenca expressamente quais os membros do núcleo familiar devem

ser excluídos do cálculo da renda *per capita*, tais como filhos ou enteados que tenham constituído união estável, ainda que residam sob o mesmo teto do candidato ao benefício<sup>118</sup>.

De outro turno, remanesceu nas instâncias ordinárias a divergência de interpretação em virtude da compreensão de diversos magistrados acerca da possibilidade de cômputo na renda *per capita* (ou mesmo sem que se fizesse tal apuração) da renda de pais, filhos ou outros parentes que não residissem no mesmo endereço que o candidato ao benefício, mas auferissem renda, em razão do dever legal de prestar alimentos, orientado pelo art. 229 da Constituição e estipulado nos artigos 1.694 a 1.710 do Código Civil de 2002.

Nesse mesmo sentido, a Turma Recursal de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região chegou a editar a Súmula 23 em 2015 (“O benefício de prestação continuada é subsidiário e para sua concessão não se prescinde da análise do dever legal de prestar alimentos previsto no Código Civil”), e normas internas orientavam os peritos assistentes sociais a questionar os autores das demandas acerca da existência de pais/filhos que com eles não residissem, pedindo, tanto quanto possível, dados pessoais desses parentes<sup>119</sup>.

Tal questão já foi apreciada pelo Superior Tribunal de Justiça, ainda que não submetida ao rito dos recursos repetitivos, entendo a 1ª Turma pela impertinência de se perquirir a renda de quem não reside com o demandante sob o mesmo teto.

Por oportuno, colacionamos recente julgado nesse sentido:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA MENSAL *PER CAPITA*. CONCEITO DE FAMÍLIA. ART. 20, § 1º. DA LEI 8.742/1993, ALTERADO PELA LEI 12.435/2011. RECURSO ESPECIAL DO MPF PROVIDO.

1. O conceito de renda mensal da família contido na LOAS deve ser aferido levando-se em consideração a renda das pessoas do grupo familiar que

---

<sup>118</sup> Art. 8º (...) § 1º Não compõem o grupo familiar, para efeitos do cálculo da renda mensal familiar *per capita*: I - o internado ou acolhido em instituições de longa permanência como abrigo, hospital ou instituição congênere; II - o filho ou o enteado que tenha constituído união estável, ainda que resida sob o mesmo teto; III - o irmão, o filho ou o enteado que seja divorciado, viúvo ou separado de fato, ainda que vivam sob o mesmo teto do requerente; e IV - o tutor ou curador, desde não seja um dos elencados no rol do § 1º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993. § 2º A coabitação do requerente com algum membro de sua família em uma mesma instituição hospitalar, de abrigo ou congênere, não se configura, por si só, em constituição de um grupo familiar a ser considerado para fins do cálculo da renda mensal familiar *per capita*.

<sup>119</sup> Em diversos processos, os magistrados determinam a consulta de ofício a dados desses parentes no Cadastro Nacional de Informações Sociais, instruindo os feitos sem iniciativa das partes, para obtenção de dados sobre eventual renda oriunda de trabalho assalariado. Em alguns casos, verificou-se que a sentença de improcedência é prolatada sem sequer a intimação dos autores para manifestarem-se sobre os dados constantes das fichas financeiras destas pessoas, ao arpejo do art. 10 do CPC.

compartilhem a moradia com aquele que esteja sob vulnerabilidade social (idoso, com 65 anos ou mais, ou pessoa com deficiência).

2. Na hipótese, em que pese a filha da autora possuir renda, ela não compõe o conceito de família, uma vez que não coabita com a recorrente, não podendo ser considerada para efeito de aferição da renda mensal *per capita*.

3. Recurso Especial do MPF provido para restabelecer a sentença de primeiro grau.

(STJ, REsp 1.741.057, 1ª Turma, Rel.: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julg.: 11.06.2019)

### 3.3.4 O conceito de deficiência/incapacidade e os impedimentos de longo prazo

Conforme salientamos ao longo do Capítulo 1 dessa obra, instituições de defesa dos direitos das pessoas com deficiência participaram ativamente dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, contemplando ações assistenciais em diversos âmbitos do texto afinal promulgado em 05 de outubro de 1988<sup>120</sup>. Contudo não havia, naquela ocasião, uma definição legal de deficiência, tampouco de critérios para sua caracterização.

Tal imprecisão não foi suprida sequer pela edição da primeira lei voltada à instituição de políticas públicas para as pessoas com deficiência (Lei nº 7.853/1989), a qual pressupunha a caracterização a partir de conceitos técnicos médicos. A primeira definição de deficiência no ordenamento brasileiro surgiu com o Decreto nº 914, de 06.09.1993, segundo a qual a condição seria caracterizada por perdas ou anormalidades de estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica, em caráter permanente, que gerassem incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano.

Por oportuno, denota-se que a definição do Decreto nº 914/1993, mesmo passível de críticas, por emanar de norma infralegal, inspirou a concepção de deficiência adotada pela LOAS, promulgada apenas em 07 de dezembro daquele mesmo ano, que na redação do parágrafo 2º do seu art. 20 limitou a compreensão de deficiência como a incapacidade para a vida independente e para o trabalho.

Não há mesmo como negar que tal definição legal, por demais genérica, está imbuída de um forte componente moral, partindo da compreensão de que a concessão de um benefício

---

<sup>120</sup> Antes mesmo da promulgação da Carta de 1988, podemos mencionar a atuação das entidades de defesa dos direitos das pessoas com deficiência na aprovação da Emenda Constitucional nº 12, de 17.10.1978, que acrescentou o parágrafo único ao artigo 49 da Constituição de 1967, assegurando a melhoria da condição social dos deficientes, mediante, dentre outras ações, a assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica e social do país (inciso II).

assistencial em pecúnia pelo Estado apenas se justificaria pela incapacidade de o candidato ao benefício prover seu sustento por meio da venda de sua força laboral.

Em certo sentido, tal compreensão estaria respaldada na interpretação sistemática do art. 203 da Constituição, sobretudo dos seus incisos III, IV e V, segundo os quais a assistência social deve promover prioritariamente a promoção à integração ao mercado de trabalho e a habilitação/reabilitação das pessoas com deficiência, para somente então atuar o Estado na manutenção da subsistência concedendo benefício em dinheiro.

Contudo tal não foi a interpretação conferida pelo INSS ao dispositivo, pois seu corpo de peritos médicos foi instruído a avaliar a caracterização da incapacidade para a vida independente, da qual a disfunção laborativa seria tão somente uma decorrência. Dentro dessa perspectiva mais restritiva de deficiência, não apenas estaria sendo negado o benefício ao deficiente com alguma capacidade para o trabalho, mas mesmo àquele que, impossibilitado de trabalhar, ainda seria capaz de realizar as tarefas mais simples da vida diária (comer, vestir-se, cuidar da higiene, etc).

Tal entendimento pela autarquia veio a ser enfrentado em sede de recurso especial em 2002, levando o Superior Tribunal de Justiça a refutar tal postura pela perícia médica administrativa, conforme se pode verificar da ementa daquele julgado:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. ART. 20, § 2º DA LEI 8.742/93. PORTADOR DO VÍRUS HIV. INCAPACIDADE PARA O TRABALHO E PARA PROVER O PRÓPRIO SUSTENTO OU DE TÊ-LO PROVIDO PELA FAMÍLIA. LAUDO PERICIAL QUE ATESSA A CAPACIDADE PARA A VIDA INDEPENDENTE BASEADO APENAS NAS ATIVIDADES ROTINEIRAS DO SER HUMANO. IMPROPRIEDADE DO ÓBICE À PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO. RECURSO DESPROVIDO.

I - A pessoa portadora do vírus HIV, que necessita de cuidados freqüentes de médico e psicólogo e que se encontra incapacitada, tanto para o trabalho, quanto de prover o seu próprio sustento ou de tê-lo provido por sua família - tem direito à percepção do benefício de prestação continuada previsto no art. 20 da Lei 8.742/93, ainda que haja laudo médico-pericial atestando a capacidade para a vida independente.

**II - O laudo pericial que atessa a incapacidade para a vida laboral e a capacidade para a vida independente, pelo simples fato da pessoa não necessitar da ajuda de outros para se alimentar, fazer sua higiene ou se vestir, não pode obstar a percepção do benefício, pois, se essa fosse a conceituação de vida independente, o benefício de prestação continuada só seria devido aos portadores de deficiência tal, que suprimisse a capacidade de locomoção do indivíduo - o que não parece ser o intuito do legislador.**

III - Recurso desprovido.

(STJ, REsp 360.202, 5ª Turma, Rel.: Min. Gilson Dipp, Data de Julg.: 04.06.2002) (grifos nossos)

Em 2005, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, no julgamento do PEDILEF 2004.30.00.702129-0, cujo cabimento foi fulcrado na divergência de entendimentos sobre a questão por turmas recursais do Acre e do Rio Grande do Sul, formulou tese em sentido análogo ao STJ, *in verbis*:

PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. COMPROVAÇÃO DE INCAPACIDADE. CONCEITO DE VIDA INDEPENDENTE. LEI Nº 8.742/93.

1. O conceito de vida independente da Lei nº 8.742/93 não se confunde com o de vida vegetativa, ou, ainda, com o de vida dependente do auxílio de terceiros para a realização de atos próprios do cotidiano.

2. O conceito de incapacidade para a vida independente, portanto, deve considerar todas as condições peculiares do indivíduo, sejam elas de natureza cultural, psíquica, etária – em face da reinserção no mercado do trabalho – e todas aquelas que venham a demonstrar, in concreto, que o pretendente ao benefício efetivamente tenha comprometida sua capacidade produtiva lato sensu.

3. A interpretação não pode ser restritiva a ponto de limitar o conceito dessa incapacidade à impossibilidade de desenvolvimento das atividades cotidianas. 4. Incidente de uniformização improvido.

(TNU, PEDILEF 2004.30.00.702129-0, Rel.: Juiz Fed. Wilson Zauhy Filho, Data de Julg.: 25.04.2005)

Com fundamento nesse precedente, a TNU editou a Súmula 29 em 12.12.2005, com o seguinte teor:

Para os efeitos do art. 20, § 2º, da Lei n. 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é só aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover ao próprio sustento.

Como se vê, a redação do aludido verbete acabou por confundir as premissas dos julgados supramencionados com questão diversa, qual seja, o parâmetro a ser adotado pelos magistrados, que passou a ser a incapacidade laborativa, induzindo os diversos Juizados Especiais Federais a adotarem os mesmos critérios de avaliação pericial então empregados na avaliação médica de segurados para fins de concessão de benefícios previdenciários por incapacidade.

Tal situação pareceu corroborada pelo legislador, ao alterar a redação dos §§ 2º e 6º do artigo 20 da LOAS pela Lei nº 12.470/2011, nos seguintes termos:

§ 2º Para efeito de concessão desse benefício, considera-se: (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

I - 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; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

(...)

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

Saliente-se que referida redação, sob o pretexto de adaptar o conceito de deficiência aos termos da Convenção de Nova Iorque, manteve em parte a definição anterior no inciso II do § 2º, acrescentando ainda um marco temporal mínimo para que a sintomatologia dos impedimentos justificasse a concessão do benefício. A redação dos supramencionados dispositivos foi ajustada pela Lei nº 12.470/2011, que incorporou a redação do inciso I ao § 2º e deslocou o texto do inciso II para o § 10, sem alteração do conteúdo.

Ademais, a redação dos aludidos dispositivos, tal como enunciamos no item 2.6.2, inseriu um limite temporal mínimo para a deficiência, o que entendemos como uma resposta do legislador à jurisprudência da TNU, que vinha reconhecendo a desnecessidade de permanência da “incapacidade” para fins de concessão do benefício assistencial, tendo, neste sentido, editado a Súmula 48 em 2012, lastreada no julgamento do PEDILEF nº 0013826-53.2008.4.01.3200, afetado ao tema 34 da sua controvérsia (Rel.: Juiz Federal Antonio Fernando Schenkel do Amaral e Silva, Data de Julg.: 29.02.2012).

Simone dos Santos Lemos Fernandes, ao comentar o referido verbete jurisprudencial, em sua redação original, sustentava a inconstitucionalidade da fixação do prazo mínimo para subsistência dos impedimentos, citando a existência centenas de julgados dos Juizados Especiais Federais afastando a aplicação desta previsão legal<sup>121</sup>.

Contudo, a TNU reviu o entendimento em 2018, ao afetar o tema 173 da sua controvérsia, no julgamento do incidente de uniformização nº 0073261-97.2014.4.03.6301/SP (Rel.: Juiz

---

<sup>121</sup> *In*: KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (org.). **Comentários às súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016. p. 249-254.

Federal Ronaldo Jose da Silva, Data de Julg.: 26.10.2018), pelo qual recepcionou a aplicação do prazo bienal. No julgamento de embargos de declaração, em 22.03.2019, o relator ressaltou, contudo, que o aludido prazo deve computar o período decorrido desde a data de início da deficiência, fixada pelo perito judicial, e o prognóstico de restabelecimento das condições clínicas do demandante.

Após referido precedente, a Turma Nacional alterou a redação da Súmula 48, no sentido de que “para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada, o conceito de pessoa com deficiência, que não se confunde necessariamente com situação de incapacidade laborativa, exige a configuração de impedimento de longo prazo com duração mínima de 2 (dois) anos, a ser aferido no caso concreto, desde o início do impedimento até a data prevista para a sua cessação”.

### 3.3.5 O exame das condições socioeconômicas do requerente para comprovação da miserabilidade e deficiência

Fixadas as premissas gerais para avaliação da miserabilidade e deficiência, consoante os precedentes supramencionados, verifica-se que os magistrados de primeiro grau vêm adotando os mais diversos critérios para afastar o critério meramente econômico, e mesmo as conclusões da perícia médica, para fins de concessão do benefício assistencial.

Entretanto, tal disparidade de procedimentos não gera dificuldades apenas para os jurisdicionados, na medida em que não conseguem prever quais provas deverão produzir nos autos, como a própria Turma de Uniformização de Jurisprudência fica impossibilitada de uniformizar entendimentos, na medida em que a Lei nº 10.259/2001 restringe o cabimento dos incidentes a questões de direito material, vedando, destarte, a valoração de fatos e provas, além de controvérsias sobre normas processuais. Deste modo, caso dois julgados de regiões diferentes chegassem a conclusões diversas sobre a miserabilidade e/ou deficiência dos autores com base em procedimentos diferentes, a TNU não tinha como fazer o cotejo analítico, uma vez que as premissas fáticas das decisões eram distintas.

A Turma Nacional começou a delinear a premissa para fundamentar a necessidade de valoração das condições sociais, com a edição da Súmula 47, em 2012, voltada à avaliação da capacidade laborativa para fins de concessão e aposentadoria por invalidez, quando o laudo

médico indicasse que o demandante apresentava inaptidão temporária e/ou parcial para o trabalho. A contrario sensu, o entendimento respaldou a edição da Súmula 77, em 2013, no sentido de que, sem demonstração de qualquer incapacidade laborativa, descabia a valoração de aspectos socioculturais do autor.

No que concerne ao benefício de prestação continuada, a questão foi levada ao colegiado de portadores do vírus HIV, vindo a ser afetado o tema 70 da controvérsia, julgado em 16.08.2012, no PEDILEF nº 0503863-51.2009.4.05.8103 (Rel.: Juiz Federal Alcides Saldanha Lima), fixando a TNU, paradoxalmente, uma tese sobre regra de instrução, segundo a qual “cabe ao julgador verificar as condições pessoais, sociais, econômicas e culturais do autor, de forma a analisar a incapacidade em sentido amplo, em face da elevada estigmatização social da doença”. Referido entendimento veio a ser corroborado em 2014, com a edição da Súmula 78.

A TNU expandiu o entendimento supracitado ao editar as Súmulas 79 e 80, amparadas no julgamento do PEDILEF nº 0528310-94.2009.4.05.8300 (Rel.: Juiz Federal Wilson José Witzel, Data de Julg.: 15.04.2015), versando, desta vez, sobre produção de prova, propugnando pela possibilidade dos magistrados fundamentarem a presença da miserabilidade, e mesmo da deficiência, mediante a realização de laudo pericial por assistente social, podendo ainda ser amparada a decisão em auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou por meio de testemunhas.

De seu turno, o Conselho da Justiça Federal, por meio do seu Centro de Inteligência<sup>122</sup>, pondera que os Juizados Especiais Federais, ao elaborarem laudos socioassistenciais, estimulam a “cultura pericial”, apontando para a elevação dos custos orçamentários do Poder Judiciário, tendo em vista os limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95/2016, citando um crescimento de quase 5.000% no custo de realização de trabalhos técnicos entre 2001 e 2018<sup>123</sup>.

Na medida em que o aludido Centro de Inteligência constata o elevado subjetivismo dos julgadores na apreciação das controvérsias envolvendo a concessão dos benefícios de prestação continuada, propugnou pela elaboração de um Manual Padronizado de Perícias na Justiça

---

<sup>122</sup> O Centro de Inteligência da Justiça Federal é um órgão técnico, criado pela Portaria nº 369/2017 da Corregedoria-Geral da Justiça Federal e atualmente disciplinado pela Resolução CJF nº 499/2018, que também previu a criação de Centros de Inteligência no âmbito de cada Tribunal Regional Federal. Entre seus objetivos, encontra-se a emissão de notas técnicas referentes a demandas em massa, visando a padronização e uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais na Justiça Federal.

<sup>123</sup> Teor do parecer disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Nota%20T%C3%A9cnica%2024%20-%20Per%C3%ADcias%20FINAL.pdf> Acesso em 17 jan. 2020.



Federal, com elaboração de quesitos unificados, o qual ainda não havia sido elaborado até a data de depósito desta dissertação.

No âmbito do Juizado Especial Federal de São Paulo, foi editada a Portaria nº 11/2019, buscando acolher as sugestões da aludida Nota Técnica, padronizando os quesitos para o laudo socioassistencial em seu Anexo V.

Por derradeiro, a TNU, em recente julgado, afetado ao tema 187 de sua controvérsia, acabou por acolher a legitimidade do procedimento previsto no art. 16 do Regulamento do BPC, autorizando a dispensa de realização de perícia socioassistencial quando, previamente, o laudo médico versar sobre a ausência de deficiência, questão sobre a qual tecemos severas críticas no item 2.6.2. Reproduzimos a ementa do julgado paradigma, por oportuno:

**PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO JULGADO COMO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA (TEMA 187), NOS TERMOS DO ART. 17, VII, DO RITNU. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA AO DEFICIENTE. PRODUÇÃO DE PROVA EM JUÍZO DA MISERABILIDADE. ART. 15, § 5º do DECRETO N. 6.214/2007. TESES FIXADAS (I) “PARA OS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS FORMULADOS A PARTIR DE 07 DE NOVEMBRO DE 2016 (DECRETO N. 8.805/16), EM QUE O INDEFERIMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PELO INSS OCORRER EM VIRTUDE DO NÃO RECONHECIMENTO DA DEFICIÊNCIA, É DESNECESSÁRIA A PRODUÇÃO EM JUÍZO DA PROVA DA MISERABILIDADE, SALVO NOS CASOS DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA E FUNDAMENTADA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA OU DECURSO DE PRAZO SUPERIOR A 2 (DOIS) ANOS DO INDEFERIMENTO ADMINISTRATIVO”; E (II) “PARA OS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS ANTERIORES A 07 DE NOVEMBRO DE 2016 (DECRETO N. 8.805/16), EM QUE O INDEFERIMENTO PELO INSS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA OCORRER EM VIRTUDE DE NÃO CONSTATAÇÃO DA DEFICIÊNCIA, É DISPENSÁVEL A REALIZAÇÃO EM JUÍZO DA PROVA DA MISERABILIDADE**

**QUANDO TIVER OCORRIDO O SEU RECONHECIMENTO NA VIA ADMINISTRATIVA, DESDE QUE INEXISTA IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA E FUNDAMENTADA DA AUTARQUIA PREVIDENCIÁRIA, E NÃO TENHA DECORRIDO PRAZO SUPERIOR A 2 (DOIS) ANOS DO INDEFERIMENTO ADMINISTRATIVO”. INEXISTÊNCIA DE INCOMPATIBILIDADE COM O ENTENDIMENTO FIRMADO NO ENUNCIADO N. 79 DA SÚMULA DESTA TNU. INCIDENTE CONHECIDO E NÃO PROVIDO.**

(TNU, PEDILEF 0503639-05.2017.4.05.8404, Rel.: Juiz Fed. Sergio de Abreu Brito, Data de Julg.: 25.02.2019) (grifos no original)

Conforme defendemos no Capítulo 4 desta obra, a verificação *in loco* das condições concretas de vida dos candidatos à concessão do benefício assistencial também é necessária para a própria caracterização da deficiência, de modo a infirmarmos as premissas do julgado supra.

### 3.3.6 A possibilidade de concessão do benefício assistencial a estrangeiros

Diferentemente dos tópicos anteriores, a controvérsia em questão tinha relativamente poucos julgados em instâncias ordinárias, uma vez que seus precedentes advinham de mandados de segurança e ações civis públicas ajuizadas por todo o Brasil pelo Ministério Público Federal e pela Defensoria Pública da União.

A recorrência a demandas coletivas nesse tipo de lide decorria do simples fato de que o INSS se negava a receber requerimentos administrativos de concessão de benefícios de prestação continuada formulados por estrangeiros, respaldado em normas infralegais que partiam do pressuposto de que os direitos sociais insculpidos na Constituição, diferentemente dos direitos individuais, seriam exigíveis apenas dos brasileiros natos ou naturalizados. Ainda corroboraria tal entendimento a redação do artigo 1º da Lei nº 8.742/1993, no sentido de que a assistência social, como “direito do cidadão”, alcançaria apenas os titulares de direitos políticos<sup>124</sup>.

Segundo Carlos Gustavo Moimaz Marques, diferentemente da saúde, garantida a estrangeiros residentes no país por força de tratados internacionais, não existe previsão

<sup>124</sup> Discutindo se o conceito de cidadania na Constituição de 1988 restringe-se ou não ao exercício dos direitos políticos, e se tal definição é relevante para a delimitação do alcance da proteção social, o artigo de Camila Bibiana Freitas Baraldi e Táli Pires de Almeida, “O direito dos imigrantes ao benefício de prestação continuada: uma questão de cidadania”, *In*: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano (org.). **Benefício assistencial: Lei n. 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015. p. 116-126.

convencionada em matéria de cobertura assistencial a estrangeiros, além de inexistir prévia fonte de custeio para estender-lhes a concessão do benefício de prestação continuada<sup>125</sup>.

Tal interpretação se corporificou nos artigos 7º do Decreto nº 6.214/2007 (Regulamento do BPC), replicada no artigo 7º, incisos I e II, da Portaria Interministerial nº 1/2017, editada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e pelo INSS, *in verbis*:

Art. 7º O Benefício de Prestação Continuada **é devido ao brasileiro, nato ou naturalizado, e às pessoas de nacionalidade portuguesa**, em consonância com o disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, **desde que comprovem, em qualquer dos casos, residência no Brasil** e atendam a todos os demais critérios estabelecidos nesse Regulamento. (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016) (grifos nossos)

Art. 7º Para fazer jus ao benefício, a pessoa idosa e a pessoa com deficiência, além de atender aos critérios definidos na Lei nº 8.742, de 1993 e nos art. 8º e 9º do Decreto nº 6.214, de 2007, devem:

I - ter **nacionalidade brasileira, nata ou naturalizada, ou portuguesa;**

II - **possuir residência no território brasileiro;**

(...) (grifos nossos)

Contudo a redação do artigo 203 da Constituição não fez ressalva ao universo de beneficiários potenciais a qualquer política assistencial. Ademais, se observarmos outros dispositivos constitucionais e de leis esparsas, veremos que muitos programas assistenciais voltam-se a crianças e adolescentes, os quais ainda não são aptos a exercer direitos de cidadania (CF, art. 14, § 1º).

Em uma leitura mais radical do que sejam programas assistenciais, os projetos de alfabetização de adultos e de atendimento à população carcerária também alcançam pessoas alijadas de direitos políticos, ainda que parcial ou temporariamente (CF, art. 14, § 4º, e art. 15, inciso III).

Não bastasse tudo isso, o artigo 95 do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980), em vigor na data de julgamento da controvérsia pelo STF, estabelecia que o estrangeiro residente no

---

<sup>125</sup> MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. **O benefício de prestação continuada: reflexões sobre o trabalho do Poder Judiciário na concretização dos direitos à seguridade social**. São Paulo: LTr, 2009. p. 36-39.

Brasil usufruía de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, nos termos da Constituição e das leis<sup>126</sup>.

Ressalte-se, ainda, por oportuno, que a diferenciação de tratamento entre brasileiros e não nacionais em matéria de Seguridade Social fere o compromisso assumido pelo Brasil ao ratificar, em 1968, a Convenção 118 da Organização Internacional do Trabalho<sup>127</sup>.

Retornando à controvérsia judicial, na medida em que o INSS sequer apreciava as condições concretas de vida dos candidatos ao recebimento do benefício, o objeto das demandas, na maioria dos casos, restringia-se a obrigações de fazer, consistentes em compelir o INSS a simplesmente protocolar requerimentos administrativos formulados por estrangeiros<sup>128</sup>.

Destaque-se que, embora o STF tenha reconhecido a repercussão geral da matéria em 26.06.2009, afetando o Recurso Extraordinário 587.970, apenas veio a levar a questão a julgamento em sessão plenária realizada em 20.04.2017, quase oito anos depois.

No voto condutor, o Ministro Marco Aurélio destacou que o *caput* do art. 203 da Constituição preconiza que “A assistência social será prestada a quem dela necessitar”, sem fazer qualquer distinção entre brasileiros e estrangeiros, não sendo dado um “cheque em branco ao legislador” para que fizesse escolhas que lhe parecessem mais convenientes, não sendo provado nos autos que limitações orçamentárias inviabilizassem a concessão do benefício a estrangeiros que residam no país, os quais também contribuem para a construção de melhor situação social e econômica da sociedade.

Nesses termos, o Plenário do STF acolheu por unanimidade o voto do relator, fixando a tese de que “a assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais”.

---

<sup>126</sup> A atual Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) reforça essa igualdade de tratamento aos estrangeiros em matéria de direitos sociais em seu art. 3º, XI, *in verbis*: “Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes: (...) XI - **acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais**, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário **e seguridade social**.” (grifos nossos).

<sup>127</sup> Aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 31/1968 e atualmente promulgada pelo Decreto nº 10.088/2019, que consolidou o texto em português de todas as convenções e recomendações da OIT incorporadas pelo ordenamento brasileiro.

<sup>128</sup> Nesse sentido, citamos como exemplo a sentença proferida nos autos da ação civil pública nº 0006972-83.2012.4.01.3400, que tramitou perante a 21ª Vara Federal do Distrito Federal, proposta pela Defensoria Pública da União, disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/f2edafec02b3505151475233e2e87114.pdf> Acesso em 14.12.2019.

Inobstante, após a publicação desse julgado, o então Ministério do Desenvolvimento Social e o Instituto Nacional do Seguro Social editaram a Portaria Conjunta nº 3/2018, reiterando, na redação do art. 7º, inciso I e II, o entendimento em sentido frontalmente contrário ao precedente da Excelsa Corte.

Concluída o percurso pelos precedentes que reputamos mais relevantes na construção jurisprudencial acerca do alcance da garantia insculpida no artigo 203, V, da Constituição, passamos a especular, no último Capítulo desta obra, pela adoção de um novo critério para avaliação dos requisitos para concessão da benesse pecuniária assistencial.



## 4. POR UM NOVO CRITÉRIO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

### 4.1 EM BUSCA DE UM NOVO PARÂMETRO DE MISERABILIDADE

À proposta defendida nessa obra não pode ser reputada, em verdade, uma inovação, posto que já existem trabalhos acadêmicos apontando para a instituição de novos critérios a serem balizadores da atuação estatal, em substituição aos parâmetros declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, Zélia Luiza Pierdoná e Carlos Gustavo Moimaz Marques compreendem que, conquanto o combate à pobreza exija ações que suplantem a simples transferência de renda, a própria concepção de hipossuficiência foi alterada, devendo ser aferida por uma perspectiva multidimensional, diante da privação de acesso a bens e recursos/serviços<sup>129</sup>.

De seu turno, Luiz Fernando Molan Gaban, mesmo sem apontar para elementos concretos de definição da pobreza que ensejassem a prestação pecuniária assistencial, defende que os critérios para concessão do benefício de prestação continuada, na linha dos precedentes que chegaram aos Tribunais Superiores, sejam estabelecidos conforme diálogo entre o Direito e as diversas ciências sociais (Economia, Sociologia, Ciência Política, etc), considerando ainda as projeções orçamentárias e macroeconômicas, além das diferenças socioeconômicas entre as diversas regiões do país<sup>130</sup>.

Fora do âmbito jurídico, a doutrina em Ciências Sociais já vem debatendo por novos critérios de apuração da pobreza desde a década de 1990. Nesse sentido, o sociólogo francês Robert Castel propõe uma reorganização do espaço social em três zonas, a saber: a zona de integração (em que os membros exercem trabalho estável e tem forte inserção relacional); a zona de vulnerabilidade (trabalho precário e com fragilidade de apoios relacionais); e a zona de

<sup>129</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza; MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. A caracterização da necessidade como objeto de tutela da assistência social. *In*: ROCHA, Cláudio Janotti da (coord.) *et al.* **Seguridade social e meio ambiente do trabalho: direitos humanos nas relações sociais**. tomo I, v. I. Belo Horizonte: RTM, 2018. p. 247-255.

<sup>130</sup> GABAN, Luiz Fernando Molan. **Benefício de prestação continuada: a aplicação do artigo 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003, como parâmetro complementar do critério da renda *per capita* e os caminhos para um novo critério econômico**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016. p. 176-182.

marginalidade (ausência de trabalho e isolamento relacional)<sup>131</sup>. Para o referido autor, o espaço de vulnerabilidade é “caracterizado pela instabilidade, turbulências, povoado de indivíduos em situação precária com o trabalho e frágeis em sua inserção relacional”.

Embora tal teoria forneça uma simplificação, suas premissas são bastante úteis para identificação dos indivíduos que devem ser priorizados pela cobertura assistencial, especialmente no caso brasileiro. Em primeiro lugar, a aludida classificação desloca o foco da renda para o exercício (ou não) de trabalho, e nesse sentido, a cobertura dos sujeitos eleitos pela Constituição como potenciais beneficiários do BPC insere-se perfeitamente. Em segundo lugar, não basta exercer trabalho, mas também estar inserido nas relações humanas, desde as famílias até os grupos sociais mais amplos, ideia que pode ser lida, no contexto brasileiro, como o próprio exercício da cidadania<sup>132</sup>.

Concepções semelhantes inspiraram propostas formuladas nas Conferências Nacionais da Assistência Social, do Idoso e da Pessoa com Deficiência, convocadas pelo Poder Executivo Federal ao longo das décadas de 1990 e 2000. Geralda Luiza de Miranda, ao recapitular os temas debatidos nesses diversos colóquios institucionais, destaca que a tônica sempre foi o reforço da proteção social mediante a adoção de novos critérios para concessão do benefício de prestação continuada, sobretudo ligados à redução da idade mínima para idosos e à elevação da renda familiar para comprovação da miséria<sup>133</sup>.

Nas últimas duas décadas, houve um esforço acadêmico para mapeamento da miséria no país, em virtude do qual os estudiosos precisaram adotar critérios para o recorte da população a ser analisada. Um relevante exemplo foi o trabalho organizado por Marcio Pochmann e outros, intitulado “Atlas da exclusão social”, editado em cinco versões ao longo da década de 2000 e atualizado em 2014.

No referido trabalho, compilado sobre os dados colhidos pelo IBGE nos censos demográficos de 2000 e 2010, além de informações fornecidas pelo Ministério da Saúde, os

---

<sup>131</sup> CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. trad.: Ida Maria Theresa S. Frank. In: **Revista Caderno CRH**. vol. 10, n. 26. jan./dez. 1997. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades, 1997. p. 19-40.

<sup>132</sup> Desenvolvendo a ideia de vulnerabilidade social a partir da classificação de Robert Castel, a dissertação de mestrado de Carla Regina Silva Soares, **Relações entre família, políticas de assistência social e vulnerabilidade social: um estudo a partir de entrevistas com mulheres usuárias do SUAS**. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, 2015. p. 59-63.

<sup>133</sup> O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada. In: *Revista de Ciências Sociais*, vol. 56, n. 2. abr./jun. 2013. Rio de Janeiro: UERJ, IESP, 2013. p. 439-482. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em 07 jan. 2020.



autores elaboraram índices referentes a três dimensões em análise: vida digna, conhecimento e vulnerabilidade juvenil<sup>134</sup>.

Referidas dimensões partem da ideia de exclusão social, a qual, para além da mera ausência de recursos financeiros, compreende outras sete variáveis, a saber: exposição ao risco de vida pela presença de violência; condição de autoreconhecimento da própria personalidade; pertencimento a agrupamentos sociais (família, vizinhança, comunidade, etc); realização de tarefas e ocupações com posição social (exercício de atividade, que não se limita a trabalho remunerado); iniciativa e compreensão do mundo em que se vive; acesso à informação e capacidade cultural; rendimento que insira os indivíduos no padrão de consumo aceitável social e economicamente.

Portanto, o recorte proposto no aludido trabalho vai muito além do quesito meramente econômico, embora este não deixe de ser uma variável importante. O que interessou aos pesquisadores foi estabelecer um mapa da miséria distribuída pelo território, buscando um padrão que permitisse a identificação de grupos sociais excluídos, até mesmo como ferramenta para possíveis políticas públicas a serem desenvolvidas.

Iniciativa semelhante foi tomada pelo governo federal, em cumprimento à determinação da Lei nº 12.227/2010, que estabeleceu a exigência de elaboração do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM, relatório este que teve suas diretrizes, bem como as bases de dados oficialmente eleitas, predefinidas pela própria lei instituidora.

Elaborado o sobredito relatório em 2013 pela Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres<sup>135</sup>, órgão então diretamente vinculado à Presidência da República, o trabalho nunca mais foi atualizado, ao alvedrio da determinação legal. Em sua única edição publicada, foram adotados dois índices de avaliação da condição socioeconômica, elaborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, quais sejam, o *Gender-related Development Index* (GDI) e o *Gender Empowerment Measure* (GEM).

Para a elaboração desses índices, os dados compilados buscaram deliberadamente correlacionar a distribuição de mulheres e homens em diversas dimensões de desigualdade social, dentre as quais destacamos: taxa de emprego formal, por setor de atividade; rendimento médio

---

<sup>134</sup> Vide a edição mais recente da obra, **Atlas da exclusão social no Brasil, volume 1: dez anos depois**. São Paulo: Cortez, 2015.

<sup>135</sup> Vide íntegra da publicação disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/RASEAM\_interativo\_e.pdf>. Acesso em 12 jan. 2020.

real das mulheres ocupadas, por setor de atividade e posição na ocupação; taxa de mortalidade e suas principais causas; taxa de participação na composição etária e étnica da população em geral; proporção das mulheres na posição de chefe da família. Foram também consideradas a escolaridade, a renda média, o acesso a eletricidade, água tratada, esgotamento sanitário e coleta de lixo, bem como a cobertura previdenciária oficial para trabalhadoras ativas e inativas.

Estudo realizado por Marcela Nogueira Ferrario em 2013, baseado em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do Brasil (POF) realizada pelo IBGE entre os anos de 2008 e 2009, cruzou dados das famílias compostas por titulares de benefícios de prestação continuada e bolsa família com outros indicativos, tais como as despesas de consumo com alimentos, educação, higiene, saúde e materiais escolares, bem como o sexo do responsável principal pelo núcleo familiar, a presença de crianças e adolescentes, a média de anos de escolaridade dos integrantes e a qualidade da infraestrutura da residência (materiais utilizados, quantidade de banheiros, acesso a água e esgoto), obtendo relativa homogeneidade entre os dados das diferentes regiões do país<sup>136</sup>.

Por derradeiro, destacamos o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, ao desenvolver o Atlas da Vulnerabilidade Social dos municípios brasileiros, para o qual foi criado o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), ferramenta que, embora necessite de adequações, defendemos como o instrumento mais científico e objetivo já desenvolvido para avaliar a miserabilidade no país.

Antes, porém, de analisarmos como é aferido o aludido índice e de especularmos sobre sua viabilidade como novo critério para concessão do benefício de prestação continuada, cremos oportuno tratarmos de dois temas correlatos, quais sejam, as propostas legislativas de alteração da disciplina normativa do BPC, bem como do princípio da vedação à proteção insuficiente e sua aplicação ao tema ora abordado.

#### 4.2 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS DE ALTERAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

---

<sup>136</sup> FERRARIO, Marcela Nogueira. **Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo**. Tese de doutorado. Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013. p. 49-78.

O debate jurídico na doutrina produzida sobre a Assistência Social, e de modo mais amplo, sobre a Seguridade Social, tem sido fortemente impactado pela evolução da jurisprudência ao longo das últimas três décadas, sendo o ativismo judicial não apenas uma das razões da judicialização excessiva, como também uma importante influência às propostas de alterações da política assistencial pelo Poder Legislativo, como resposta institucional à usurpação de competências pelos Tribunais.

Não temos dúvida de que, no caso do benefício de prestação continuada, os precedentes judiciais, sobretudo aqueles por nós abordados no Capítulo 3 dessa obra, inspiraram diversas iniciativas legislativas, embora poucas tenham obtido algum sucesso perante o Congresso Nacional.

Pesquisa realizada por Geralda Luiza de Miranda aponta que, até 2010, haviam sido propostos 121 projetos de lei abordando a temática do benefício de prestação continuada, seja versando sobre critérios para aferição da miserabilidade para fins de concessão do BPC, seja para excluir determinadas rendas da base de cálculo familiar<sup>137</sup>.

Dentre os projetos de lei propostos, destaca-se o PL nº 3.967/1997, o qual, versando originariamente sobre matéria bastante diversa (pagamento de gratificação natalina aos titulares da renda mensal vitalícia), recebeu a aglutinação de outros 75 projetos, não sendo definitivamente apreciado pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados até a data de depósito dessa dissertação.

Conforme o parecer do Relator perante aquela comissão temática, sete projetos tratam da concessão de abono natalino aos titulares do benefício de prestação continuada<sup>138</sup>. Três propostas defendem a redução da idade mínima para concessão a idosos para 60 anos e um projeto sugere a elevação da idade para 70 anos.

Ainda segundo o parecer, vinte e sete propostas envolvem a elevação do parâmetro meramente econômico de miserabilidade, seja elevando a renda familiar *per capita* para um terço, metade, dois terços, um ou dois salários mínimos mensais, seja substituindo o critério pela renda familiar total de um, quatro ou seis salários mínimos.

---

<sup>137</sup> MIRANDA, Geralda Luiza de. **O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada**. In: Revista de Ciências Sociais, vol. 56, n. 2. abr./jun. 2013. Rio de Janeiro: UERJ, IESP, 2013. p. 439-482. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em 07 jan. 2020.

<sup>138</sup> Vide a íntegra do aludido parecer, disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/propmostra\\_rintegra?codteor=1850838&filename=PRL+1+CIDOSO+%3D%3E+PL+3967/1997](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/propmostra_rintegra?codteor=1850838&filename=PRL+1+CIDOSO+%3D%3E+PL+3967/1997)> Acesso em 07 jan. 2020.

Quinze propostas visam a garantir a concessão, independentemente da avaliação do grau de deficiência, a portadores de doenças específicas, tais como Mal de Alzheimer e Síndrome de Imunodeficiência Adquirida. Quatro projetos propugnam pela manutenção do pagamento após a morte do beneficiário. Dentre as demais propostas, destacamos que duas versam sobre o oferecimento de processo de reabilitação profissional a titulares do benefício, sem prejuízo da continuidade do pagamento.

Em seu voto, o relator apenas se pronunciou favoravelmente à posituação do entendimento jurisprudencial pela exclusão, no cálculo da renda familiar *per capita*, de benefício previdenciário ou assistencial no valor de até um salário mínimo já concedido a qualquer membro da família.

Interessante observar que tais projetos foram propostos por parlamentares vinculados a partidos políticos com diversos matizes ideológicos, a revelar que tal política pública é considerada fundamental pelo conjunto de forças representadas no Congresso Nacional, embora não se consiga alcançar um grau de consenso necessário para aprovar alterações nos parâmetros de concessão.

Tal dificuldade de concertação social inclusive inviabilizou as três Propostas de Emendas à Constituição de iniciativa do governo federal, pretendendo reformular o alcance do benefício assistencial pecuniário.

Em 1995, a PEC nº 33, decorrente do desdobramento do texto da PEC nº 21/1995 em quatro diferentes propostas, sugeria que a garantia expressa de pagamento de um salário mínimo fosse alterada para um “auxílio mensal”, sem valor predefinido<sup>139</sup>. Tal proposta não veio a ser incorporada ao texto final da Emenda nº 20, apenas promulgada em 15.12.1998, mais de 3 anos após sua apresentação ao Congresso Nacional, e no apagar das luzes daquela legislatura.

A PEC nº 287, proposta em 05.12.2016, também suprimia a garantia de pagamento no valor de um salário mínimo, substituindo pela expressão “benefício assistencial mensal, a título de transferência de renda”<sup>140</sup>. Também o texto definia expressamente como pessoa idosa aquela com setenta anos ou mais de idade. A alteração da idade mínima atualmente vigente (65 anos) se daria de forma progressiva, com incremento de um ano no limite a cada dois anos. Alcançando o

---

<sup>139</sup> Texto publicado no Diário Oficial da União de 11 de abril de 1995, p. 6038-6044. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>> Acesso em 07 jan. 2020.

<sup>140</sup> Vide íntegra do texto disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)> Acesso em 07 jan. 2020.

limite de 70 anos, a idade seria, a partir de então, revista periodicamente segundo os mesmos critérios estabelecidos por aquela PEC para revisão das idades mínimas para concessão de aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social.

A redação do inciso V do art. 203, segundo a aludida proposta, regressaria para a fixação de critério meramente econômico para classificação da miserabilidade, critério esse delegado à lei, considerando ainda que o cálculo deveria computar a renda integral de cada membro do grupo familiar. Ainda previa o texto em seu art. 20 que, até a aprovação da lei que regulamentasse o novo benefício assistencial, seria mantido o valor em vigor, ou seja, o salário mínimo mensal.

Considerando os pareceres que indicavam a provável declaração de inconstitucionalidade do texto da PEC nº 287, em relação aos parâmetros de avaliação da miserabilidade, o governo federal empossado em 1º de janeiro de 2019 elaborou nova proposta, apresentada ao Congresso Nacional sob nº 06 em 20 de fevereiro daquele ano, pretendendo a constitucionalização de toda a regulamentação do benefício de prestação continuada<sup>141</sup>.

Segundo o texto originário da aludida proposta, o inciso V do art. 203 manteria a garantia de um salário-mínimo às pessoas com deficiência, previamente submetidas à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que comprovassem estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei.

Em relação aos idosos, seria inserido um inciso VI ao dispositivo constitucional, conferindo a garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com setenta anos de idade ou mais que comprovasse estar em condição de miserabilidade. Ainda dispunha referido dispositivo que o benefício poderia ter valor inferior ao mínimo mensal, variável de forma fásica, quando a idade do titular fosse inferior a setenta anos. Assim como em relação às pessoas com deficiência, seria vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais, proventos de aposentadoria ou pensão por morte dos regimes geral ou próprios de Previdência Social, ou ainda com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares, conforme dispusesse a lei.

---

<sup>141</sup> Vide íntegra do texto disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019)> Acesso em 07 jan. 2020.

Ao artigo 203 da Constituição seria acrescentado o parágrafo 1º, fixando expressamente o critério da renda de um quarto de salário mínimo *per capita*, além de incluir um novo critério, o patrimônio familiar, este último devendo ser fixado por lei. Assim como propunha a PEC nº 287/2016, seria computada a renda integral do núcleo familiar, o que incluiria benefícios previdenciários e assistenciais recebidos por outros membros da família, mesmo que em valores inferiores ao salário mínimo.

Em relação às pessoas com deficiência, seria incluído o parágrafo 2º, regulamentando o benefício de auxílio-inclusão, previsto originariamente na Lei nº 13.146/2015, a ser pago a quem, recebendo o BPC, conseguisse colocar-se no mercado de trabalho, recebendo, destarte, um auxílio no valor de 10% do benefício suspenso.

Seria também inserido o art. 251 ao texto da Carta Política, impondo à União a obrigação de instituir um sistema integrado de dados relativos aos regimes geral e próprio de Previdência Social, bem como de Assistência Social, além dos benefícios pagos a militares e seus dependentes<sup>142</sup>. Referido sistema também deveria ser alimentado com informações referentes aos regimes próprios de Seguridade Social de estados e municípios.

Tal previsão se coadunava com um dos objetivos da proposta em relação à Assistência Social, qual seja, a prevenção a fraudes, embora seu alcance fosse relativamente limitado, pois o sistema não incluía a alimentação de dados fiscais pela Receita Federal, necessária para apuração do patrimônio familiar, que se pretendia instituir como critério cumulativo de aferição da miserabilidade. Na redação final da Emenda nº 103/2019, o texto proposto foi deslocado para artigo autônomo, fora do corpo constitucional.

A referida PEC, adotando uma sistemática de regras definitivas (incorporadas ao texto constitucional), de regras transitórias (com *status* constitucional, mas eficácia limitada no tempo) e de disposições transitórias (formalmente constitucionais, mas que poderiam ser alteradas por lei ordinária), previu, em seu art. 41, que o benefício assistencial ao idoso entre 60 e 70 anos seria pago no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), bem como que as idades para recebimento de auxílio mensal e do benefício de prestação continuada seriam revisadas periodicamente, pelos mesmos parâmetros para atualização das idades mínimas para concessão de aposentadoria no

---

<sup>142</sup> No âmbito dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social, tal sistema já existe desde 1989, com a instituição do Cadastro Nacional do Trabalhador pelo Decreto nº 97.936, posteriormente denominado Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS pela Lei nº 10.403/2002, que inseriu o art. 29-A na Lei nº 8.213/1991.

Regime Geral de Previdência Social. No art. 42, seriam fixados os parâmetros de patrimônio familiar (R\$ 98.000,00) e de membros do grupo familiar, basicamente reproduzindo o art. 20, § 1º, da LOAS.

Cotejando a exposição de motivos anexa ao aludido projeto, observa-se que a tônica do governo federal, em relação à Assistência Social, se resume ao combate às fraudes e ao dimensionamento da despesa orçamentária com a cobertura assistencial (mediante o controle de riscos fiscais decorrente de entendimentos jurisprudenciais), sem qualquer menção a uma melhoria na política pública de cobertura da população eleita como destinatária do benefício pecuniário<sup>143</sup>.

Ademais, a despeito do discurso veiculado na aludida exposição de motivos, acerca do combate à miséria e às desigualdades geradas pelos alegados privilégios gerados pelo atual Sistema de Seguridade Social, nenhuma atenção foi voltada às demais ações assistenciais previstas nos outros incisos do art. 203 da Lei Maior, como se bastasse entregar um determinado valor em dinheiro nas mãos dos assistidos, para assim o Estado desonerar-se de sua responsabilidade pela proteção social.

Tramitando o projeto perante a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, o parecer do relator, exarado em 09.04.2019, destacou apenas que a proposta reduzia a idade para concessão do auxílio assistencial, sem pronunciar-se sobre os demais itens alterados<sup>144</sup>.

Após a aprovação do texto, com ressalvas, pela CCJ, a Presidência da Câmara constituiu uma comissão temática especial para discussão do mérito da proposta, sendo proferido parecer pelo relator em 13.06.2019, em que deliberou-se pela rejeição das alterações sugeridas pelo governo federal, sob argumentos tão somente calcados na falta de conveniência da proposta, sem adentrar quaisquer aspectos técnicos, conforme se pode extrair dos seguintes excertos:

A PEC propõe mudanças significativas no amparo assistencial previsto no art. 203 da Constituição Federal, pago a idosos e pessoas com deficiência que não tenham condições de prover a própria subsistência ou de tê-la provida pela

<sup>143</sup> Vide item 14 da exposição de motivos da PEC nº 06/2019, disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019)> Acesso em 07 jan. 2020.

<sup>144</sup> Vide parecer disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1730596&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1730596&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.

família, nos termos da lei. Em síntese, as alterações propostas visam tornar mais rígidos os requisitos para concessão do benefício assistencial, conhecido como Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Nossa percepção é que as pessoas com deficiência e os idosos que recebem o BPC são cidadãos que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social, que precisam do auxílio estatal para que possam usufruir de condições mínimas de existência. Junto a suas famílias, vivenciam diversas privações que os impedem de participar da vida comunitária em igualdade de condições com as demais pessoas. Em geral, têm pouco acesso a direitos básicos de cidadania, como educação, saúde, trabalho e o benefício assistencial a que fazem jus muitas vezes é a única renda regular percebida pelo grupo familiar.

Assim, considerando a importância do BPC para que milhões de idosos e pessoas com deficiência possam sobreviver com um mínimo de dignidade, optamos por não incluir no substitutivo quaisquer alterações referentes ao art. 203 da Constituição, mantendo-se, por conseguinte, o texto ora vigente. Nesse ínterim, foram suprimidos, também, os arts. 40, 41 e 42 constantes da PEC<sup>145</sup>.

No referido parecer, o relator apresenta um substitutivo ao texto da PEC e, após debates na comissão, com apresentação de emendas pelos membros, foi oferecido um parecer complementar em 03.07.2019, pelo qual o art. 203 seria acrescentado de um parágrafo único, nos seguintes termos:

Art. 203. ....

Parágrafo único. Para os fins do disposto no inciso V do *caput*, considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo, **admitida a adoção de critérios de vulnerabilidade social**, nos termos da lei<sup>146</sup>.  
(grifo nosso)

Após mais alguns ajustes na redação de outros dispositivos, o substitutivo foi aprovado pela Comissão em 04.07.2019, sendo encaminhado ao plenário da Câmara dos Deputados, aprovado em 1º turno em 12.07.2019. Retornando à Comissão temática, o texto foi consolidado, voltando ao Plenário, onde foi aprovado em 2º turno em 07.08.2019.

Remetido o texto ao Senado Federal, a Comissão de Constituição e Justiça daquela casa legislativa recebeu, somente em relação ao tema do benefício de prestação continuada, 9

<sup>145</sup> Parecer disponível em <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.

<sup>146</sup> Texto integral disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1773831&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1773831&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.



emendas, sendo que o parecer do Relator acompanhou a proposta pela supressão do parágrafo único ao artigo 203 da Carta de 1988, com os seguintes argumentos:

No caso das Emendas de nos 52; 57; 75; 91; 112; 122; 133 e 144, a alteração é pela supressão da mudança no art. 203. A remanescente propõe alterações, ainda constitucionalizando critérios. Na justificativa da Emenda no 52, aduz a Senadora ELIZIANE GAMA:

“A alteração feita pela PEC parece inofensiva: afinal, apenas insere no texto da Constituição o atual critério previsto em lei para recebimento do BPC: renda *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Entretanto este critério foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e a jurisprudência o alargou para  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. Ao constitucionalizarmos o critério da lei, judicializado, estaríamos impedindo eventuais decisões judiciais favoráveis a famílias pobres.  $\frac{1}{2}$  salário mínimo corresponde hoje a menos de R\$ 500. Famílias com renda *per capita* acima de R\$ 250, mas abaixo de R\$ 500, seriam prejudicadas, pois não mais seriam consideradas pobres. (...) Se o mote da reforma é o combate a privilégios, não devemos tornar mais dura a vida de pessoas que ganham R\$ 300, R\$ 400 por mês. Precisamos ter clareza sobre o alcance do BPC. Ele não é um benefício previdenciário, e sim assistencial, acolhendo os trabalhadores que mais ficaram às margens do mercado de trabalho. São os que passaram mais tempo desempregados, informais ou até fora da força de trabalho. Não à toa, é mais usufruído por mulheres e na região amazônica. Estas pessoas não precisam fazer sacrifícios. Em uma reforma que acabou deixando militares de fora, bem como servidores de alta remuneração dos entes subnacionais, é desleal a ofensiva sobre o BPC – especialmente, com um texto furtivo e quando se propagandeou que ele não seria mais afetado pela PEC.”

Concordamos inteiramente. O BPC não deve fazer parte dessa Reforma. Nosso voto é pelo acolhimento da Emenda nº 52, ficando então prejudicadas as Emendas nos 57; 75; 91; 112; 122; 133 e 144. Por propor alteração no texto, e não a supressão, fica rejeitada a Emenda no 68. Tenho a clareza, porém, de que todas as Emendas quanto ao BPC estão prestigiadas com a supressão do dispositivo em tela.

Frise-se que o impacto fiscal é plenamente absorvível, pois inferior a R\$ 25 bilhões em 10 anos, especialmente tendo em vista que no âmbito da PEC Paralela proporemos o fim de vantagens tributárias a setores que podem arcar mais com o financiamento da Previdência (como veremos mais adiante).<sup>147</sup>

Aprovado o texto pela CCJ sem qualquer menção ao benefício de prestação continuada, a proposta foi encaminhada para o Plenário, com votação em primeiro turno em 19.09.2019, prosseguindo o debate sem qualquer nova proposta referente ao tema, até sua aprovação final em 22.10.2019, e promulgação pelas mesas de ambas as casas legislativas em 12.11.2019.

<sup>147</sup> Vide a íntegra do parecer em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8003672&ts=1575987255205&disposition=inline>>. Acesso em 10 jan. 2020.

Entendemos que, a despeito de diversas inadequações da proposta originária apresentada pelo Poder Executivo, o Congresso Nacional perdeu uma excelente oportunidade de pacificar as controvérsias jurisprudenciais, até mesmo considerando as diversas emendas propostas ao longo da tramitação, bem como as valiosas contribuições prestadas por especialistas que compareceram nas audiências públicas realizadas por todas as comissões que apreciaram o tema.

Remanesce, contudo o registro histórico de que o debate está aberto e novas oportunidades poderão ser criadas no futuro, para as quais esperamos prestar alguma contribuição com este trabalho acadêmico.

#### 4.3 O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL

Conforme analisamos criticamente nos itens 2.6.3 e 3.3.1 dessa obra, o critério de miserabilidade estabelecido pela Lei nº 8.742/1993, por diversas razões tomadas em consideração pelo Supremo Tribunal Federal, foi declarado inconstitucional, ainda que da pronúncia de sua contrariedade ao texto da Carta de 1988 não tenha decorrido necessariamente sua nulidade.

Tal compreensão pelo Excelso Pretório decorreu, sobretudo, por ser o critério meramente econômico um exemplo do que a doutrina alemã denominou como proteção deficiente, cuja proibição erigiu em verdadeiro princípio constitucional (*das Untermaßverbot Prinzip*).

O princípio da vedação da proteção insuficiente surgiu, expressamente, na primeira decisão do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha a respeito do aborto (BVerfGE, 39, 1 ff. – *Schwangerschaftsabbruch*), de 25 de fevereiro de 1975, em que foi reconhecido o dever de proteção geral da vida em desenvolvimento por parte do Estado contra agressões do próprio Estado e de terceiros<sup>148</sup>.

No Brasil, o princípio da proibição da proteção insuficiente/deficiente foi aplicado pelo Supremo Tribunal Federal, pela primeira vez, no julgamento do RE 418.376 (Rel. Desig.: Min. Joaquim Barbosa, Data de Julg.: 09.02.2006), em que se discutia a recepção pela Constituição do inciso VII do artigo 107 do Código Penal (dispositivo já revogado, na ocasião, pela Lei nº

---

<sup>148</sup> BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. A doutrina da proibição de insuficiência (“*Untermaßverbot*”). In: HECK, Luís Afonso (org.). **Direitos fundamentais, teoria dos princípios e argumentação: escritos de e em homenagem a Robert Alexy**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015. p. 79.

11.106/2005), o qual estabelecia uma hipótese de extinção da punibilidade pelo casamento superveniente do agressor com a vítima.

A respeito desse julgado, informa Streck:

Em que pese o referido princípio ter sido empregado, nos dois países, na seara penal, nada obsta a sua utilização como critério de aplicação de outros direitos fundamentais de proteção, inclusive para averiguar se a omissão estatal os viola ou não.<sup>149</sup>

Importante destacar que Van der Broocke<sup>150</sup> defende se tratar de um princípio, pois a proibição da proteção deficiente envolve a análise do caso concreto para a sua aplicação. Igualmente, defende o autor que tal princípio é aplicável aos direitos fundamentais de segunda e terceira dimensão, com a ressalva de que a defesa da sociedade (do coletivo) não pode sobrepujar a defesa da pessoa humana, em virtude de ser a sociedade o meio para garantir a convivência harmoniosa entre as pessoas. Destarte, “o meio (a sociedade) não pode sobrepor o fim (pessoa)”.

O princípio da proibição da proteção insuficiente/deficiente está ligado à aplicação de outro princípio, o da proporcionalidade, o qual conta com viés duplo: proteção contra omissões estatais (*Untermassverbot*) e proibição de excesso (*Übermassverbot*). Streck esclarece a respeito desse duplo viés do princípio da proporcionalidade, como segue:

“Há que se ter claro, portanto, que a estrutura do princípio da proporcionalidade não aponta apenas para a perspectiva de um garantismo negativo (proteção contra os excessos do Estado), e sim, também para uma espécie de garantismo positivo, momento em que a preocupação do sistema jurídico será com o fato de o Estado não proteger suficientemente determinado direito fundamental, caso em que estar-se-á em face do que, a partir da doutrina alemã, passou-se a denominar de ‘proibição de proteção deficiente’ (*Untermassverbot*)”.<sup>151</sup>

O dever de proteção do Estado requer meios adequados para o seu cumprimento. Conforme Van der Broocke, “não só meios normativos compatíveis com a Constituição Federal,

<sup>149</sup> STRECK, Lenio Luiz. A (primeira) aplicação da *Untermassverbot* pelo Supremo Tribunal Federal: comentário ao RE 418.376. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; VALE, André Rufino do (org.). **A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 211.

<sup>150</sup> VAN DER BROOCKE, Alexandre Moreira. **Direitos fundamentais e proibição da proteção deficiente (*untermassverbot*)**. Curitiba: CRV, 2016. p. 55-61.

<sup>151</sup> STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (*Übermassverbot*) à proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da AJURIS**, v. 32, n. 97, Porto Alegre: AJURIS, 2005. p. 179.

mas também, e principalmente, meios materiais que sirvam ao propósito de buscar atingir os objetivos fundamentais corajosamente estabelecidos no artigo 3º, da Lei Maior<sup>152</sup>.

Diferentemente dos casos típicos de inconstitucionalidade por omissão, pelos quais a garantia constitucional é esvaziada em função da inexistência de regramento que implemente determinada política pública prevista na Lei Maior, a proteção deficiente pode decorrer também da inaptidão das normas existentes para a adequada tutela de direitos, bem como pela negligência do aparato estatal em adotar medidas administrativas para consecução de objetivos traçados na Constituição<sup>153</sup>.

Evidente que a aplicação dessa teoria traz consigo um dilema ético-político, qual seja, a possibilidade de o Poder Judiciário ilegitimar decisões tomadas pelo Poder Legislativo, representante da vontade popular, em nítido caráter contramajoritário. Sobre tal questão, pontua Van der Broocke:

Em regra, tomando-se por paradigma o modelo de Estado Democrático de Direito, toca ao Estado-Legislador proceder aos diagnósticos da realidade e à seleção dos meios pelos quais serão cumpridos os mandados contidos na Constituição. Cuida-se de uma decorrência dos princípios formais que exsurgem do Estado Democrático de Direito e da estrutura republicana sobre a qual se sustenta o mencionado modelo de estado. Segundo os princípios formais que servem de parâmetro para a atuação do Estado, é o Poder Legislativo que conta com a margem de discricionariedade para decidir qual meio deve ser adotado para que se atinjam os fins estabelecidos na constituição, uma vez que o exercício de sua atividade-fim encontra respaldo na legitimidade conferida pelo voto popular.

A carga política da discricionariedade na eleição dos meios é evidente, uma vez que os parlamentares são escolhidos pelo voto popular segundo as ideias que defendem durante o pleito eleitoral e que, de certa maneira, se sagram preponderantes segundo a regra majoritária que orienta o conceito de democracia em sentido amplo.

Por outro viés, também como já mencionado alhures, a opção por um dado meio adotado pelo Estado-Legislador não se mostra imune à sindicabilidade do Estado-Juiz. A legitimação decorrente do voto popular não pode, em absoluto,

---

<sup>152</sup> VAN DER BROOCKE, Alexandre Moreira. **Direitos fundamentais e proibição da proteção deficiente (*untermassverbot*)**. Curitiba: CRV, 2016. p. 154.

<sup>153</sup> Exemplo dessa última forma de manifestação da proteção insuficiente foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 (Rel.: Min. Marco Aurélio, Data de Julg.: 09.06.2015), pela qual foi declarado o “Estado de Coisas Inconstitucional” em relação ao sistema penitenciário brasileiro, em que a Administração Pública não adotava medidas para controle da superlotação carcerária. Embora a aludida ADPF ainda não tenha sido julgada no mérito, os fundamentos da decisão em sede precária são suficientes para sustentarmos a convicção daquele Plenário sobre a aplicação do princípio da proibição de proteção insuficiente mesmo diante de normatização do tema, mas que não garante efetividade a direitos fundamentais.

colocar-se como empecilho à verificação de compatibilidade entre a seleção do meio levada a cabo pelo parlamento e a norma constitucional e, em especial, a norma constitucional revestida de fundamentalidade.

Pretender o contrário significaria deixar aberto o caminho para que a democracia degenerasse para a tirania da maioria, contra a qual a atuação do Estado-Juiz é de fundamental importância.<sup>154</sup>

Ponderando o argumento contrário à intervenção contramajoritária do Poder Judiciário, o mesmo autor salienta:

Substituiu-se a discricionariedade do Estado-Administração pela discricionariedade do Estado-Juiz. O problema (grave) é que a discricionariedade do Estado-Administração, assim como a do Estado-Legislator, é legitimada pelo voto-popular, enquanto que a atuação aditiva do Estado-Juiz, carente de tal legitimação, encontra respaldo tão somente no paradigma constitucional, em especial no tocante aos direitos fundamentais. Suprimindo o paradigma constitucional, tem-se que a atuação aditiva do Estado-Juiz atenta contra o Estado Democrático de Direito, carecendo, portanto, de legitimação.<sup>155</sup>

Como se vê, o problema da atuação do Poder Judiciário na aplicação de princípios como a vedação à proteção insuficiente está em decidir fora do paradigma constitucional, revelando, para além do ativismo, o solipsismo do julgador, que substitui, na aplicação do Direito, a vontade da lei pelas suas convicções morais e ideológicas.

Tal questão, a bem da verdade, pode ser até mesmo bem recebida pela opinião pública, e comungada por outros Poderes, a despeito de rasgar o pacto republicano, não se restringindo às controvérsias acerca do alcance da cobertura da proteção social, como também alcançando temas tão distintos quanto o tratamento legal de uniões homoafetivas, a tutela penal da vida do nascituro, a liberdade de circulação de obras literárias e audiovisuais que agridam a imagem e dignidade de indivíduos ou grupos sociais, ou ainda, a restrição a garantias dos réus em face do poder persecutório do Estado.

Se, por um lado, o Judiciário evoca a posição de criador de norma para o caso concreto, a fim de suprir a ausência ou insuficiência da disciplina normativa estabelecida pelo legislador

---

<sup>154</sup> VAN DER BROOKE, Alexandre Moreira. **Direitos fundamentais e proibição da proteção deficiente (*untermassverbot*)**. Curitiba: CRV, 2016. p. 120.

<sup>155</sup> Idem, p. 130.

dentro da margem de conformação aberta pela Constituição, por outro atua com discricionariedade tão ou mais nociva que os agentes estatais eleitos.

No âmbito da Assistência Social, tal postura se verifica nos milhares de processos que tramitaram nos últimos dez anos, na medida em que os julgadores, compreendendo que os precedentes dos Tribunais Superiores e da TNU lhes conferiam ampla liberdade para suprir a insuficiência do critério econômico de miserabilidade (e, em certa medida, até mesmo da deficiência), substituíram os parâmetros legais por aquilo que individualmente acreditavam ser o adequado a cada caso concreto.

Ilustrando essa anomia, tomamos, por todos, o processo ordinário nº 0001864-44.2014.8.26.0629. Distribuído originariamente perante a Vara da comarca de Tietê da Justiça Estadual de São Paulo, no exercício da competência delegada pelo artigo 109, § 3º, da Constituição, o feito foi julgado procedente em primeiro grau. Naquela oportunidade, a magistrada sentenciante adotou expressamente, como critério para aferição da miserabilidade, a “razão essencial mínima”, expressão prevista no Decreto-lei nº 399/1938, interpretando ainda que tal expressão alude ao salário mínimo estabelecido pelo DIEESE, entidade privada, que correspondia, na data do julgamento (29.10.2015) a R\$ 3.240,27<sup>156</sup>. Considerando que a renda do núcleo familiar da parte, composto por três pessoas, era de R\$ 1.970,00, entendeu a julgadora que estava caracterizada a impossibilidade da demandante, pessoa idosa, prover seu sustento<sup>157</sup>.

Interposta apelação pelo INSS, requerendo a reforma da decisão por entender que a renda familiar da requerente, dividida pelo número de membros do grupo familiar, resultava em valor superior a um quarto de salário mínimo, o recurso foi remetido ao Tribunal Regional da 3ª Região, conforme disposto no § 4º do art. 109 da CF. Distribuído o apelo perante a 9ª Turma daquele Areópago, a Relatora aplicou critério de miserabilidade próprio (meio salário mínimo),

<sup>156</sup> Tal montante correspondia, naquele momento, a 4,11 salários mínimos nacionais, no importe de R\$ 788,00 cada.

<sup>157</sup> A íntegra da decisão encontra-se disponível em <<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.do?nuProcesso=0001864-44.2014.8.26.0629&cdProcesso=HH00004EZ0000&cdForo=629&baseIndice=INDDS&nmAlias=PG5CAMP&tpOrigem=2&flOrigem=P&cdServico=190101&acessibilidade=false&ticket=29f5f9cdrbXDUsgCpBRZGso7DbaRQP0ciU9v3jTQY9CCy4IUZbNOKN4F0xYudKlvVF%2BbsC1jNIbCxYdK7jQqNH01dlp92%2BGHI0iHgKWVvoS2vkQg%2Fd2Uzp%2BGny%2BKR%2BYOwE4ZYwx65w7OX4pS93VVORsBZpiHhBJhukReAZVN0TXLT5xLC%2B17YWqFsBQcY0A4oOtB5P1Ka6G%2BR7zn1kzFYocJAWBYDqIj5z6%2BecSsoipgd4gcqoTnbYyAswXHes%2FIW%2FYRDwFN55hfxiZXpH4qtW2dZl7p5lGm1s3xPWIRfd04%3D>> Acesso em 12 jan. 2020.

diferente do entendimento do juízo *a quo* e dissociado até mesmo das razões do recurso, provendo a apelação e julgando improcedente a demanda<sup>158</sup>.

Não estamos aqui a defender a correção de um ou de outro entendimento neste caso específico, tampouco fazendo críticas (cabíveis, a bem da verdade) acerca da dissociação da decisão em relação à tese articulada pelo recorrente, destoando do princípio da adstrição ao pedido. O ponto que destacamos nesse julgado, e que se repete em milhares de outros, é justamente a ausência de qualquer critério estável e coerente de julgamento, que permita às partes prever, com algum grau de segurança, o resultado da lide, ainda que sustentem teses contrárias entre si.

Para Zélia Luiza Pierdoná, um fator que restringiria a atuação do Poder Judiciário, na resolução de lides individuais postulando prestações previdenciárias e assistenciais, seria a aplicação dos princípios constitucionais da Seguridade Social, sobretudo a seletividade e distributividade, a fim de reduzir o ativismo judicial e decisões generosas em favor de postulantes a benefícios sociais<sup>159</sup>.

Entendemos tal argumento relevante, contudo insuficiente para sanar a controvérsia em comento. Isto porque a aplicação dos aludidos princípios também pode levar a decisões totalmente distintas entre si, mesmo ponderando a necessidade da prévia fonte de custeio ou a alegação genérica da solidariedade social.

Propugnamos pela adoção de parâmetros científicos objetivos, que superem a insuficiência do critério meramente econômico para a miserabilidade, bem como da avaliação de deficiência baseada no potencial para a capacidade laboral. Ainda que o critério sobre o qual trataremos no próximo item não seja imune a algumas críticas, entendemos que o debate, por si só, pode oferecer contribuições para a construção de uma alternativa futura, mesmo que sua aplicação se dê apenas em âmbito judicial.

#### 4.4 O ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL E SUA APLICABILIDADE COMO CRITÉRIO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

<sup>158</sup> Vide íntegra do acórdão em: <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/VisualizarDocumentosProcesso?numerosProcesso=201603990290778&data=2017-01-30>> Acesso em 12 jan. 2020.

<sup>159</sup> PIERDONÁ, Zélia Luiza. Os princípios constitucionais de seguridade social como limitadores do ativismo judicial na proteção social. *In*: FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 327-351.

De plano, ressaltamos que não pretendemos, dados os estreitos limites deste trabalho acadêmico, aprofundarmos a análise acerca da metodologia aplicada na mensuração dos componentes do Índice de Vulnerabilidade Social. O que nos importa, nestas breves linhas, é demonstrar a possibilidade de instituição de um critério científico e objetivo para avaliação das condições concretas de vida dos candidatos à tutela assistencial, bem como que tal parâmetro pode ser aplicado nos procedimentos de concessão e revisão dos benefícios pecuniários, tanto pela Administração Pública quanto na resolução de litígios acerca do tema.

A importância do Poder Judiciário na construção de um novo critério decorre, de um lado, do reconhecimento da proteção insuficiente por parte da legislação, e de outro, na excessiva discricionariedade (quando não arbitrariedade) adotada pelos magistrados na avaliação das condições de miserabilidade e até mesmo de deficiência dos demandantes em casos concretos, como asseveramos ao longo do Capítulo 3 e no tópico anterior deste mesmo capítulo.

Faremos uma rápida descrição dos componentes do Índice de Vulnerabilidade Social, sem nos preocuparmos, a princípio, em esmiuçar cada uma das variáveis. Acreditamos que tal empreitada demanda um trabalho acadêmico específico, e ansiamos por empreendê-lo no futuro, até mesmo por acreditarmos que referido índice também pode ser aplicado na resolução de determinadas lides previdenciárias. Cremos, por ora, que a mera enunciação de uma ferramenta técnica já existente, a despeito das adequações que seriam necessárias para sua aplicação prática, satisfaz o objetivo desta obra.

Por oportuno, o IVS já foi aplicado em sentido análogo ao que aqui defendemos, como critério de seleção das famílias para elegibilidade ao benefício pecuniário instituído pelo Programa Renda Cidadã, do Estado de São Paulo, conforme dispunha a Resolução nº 10/2010 da Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social<sup>160</sup>.

Embora tal índice tenha deixado de ser aplicado com a edição da Resolução SEDS nº 04/2017, tal norma infralegal elegeu critérios de priorização de grupos familiares semelhantes às variáveis do IVS, apenas deixando de atribuir-lhes peso diferenciado conforme a mensuração por meio do método desenvolvido pelo IPEA<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Vide texto da aludida resolução em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/204.pdf>> Acesso em 16 jan. 2020.

<sup>161</sup> Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/2120.pdf>> Acesso em 16 jan. 2020.



O Índice de Vulnerabilidade Social foi desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em parceria com a Fundação João Pinheiro, instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, sendo um instrumento para a elaboração do Atlas da Vulnerabilidade Social dos municípios brasileiros, cujas premissas básicas são a constatação de que a pobreza e a desigualdade não são homogêneas ao longo do território e de que a miséria é resultado da conjugação de fatores não apenas econômicos, como também estruturais e comportamentais.

A base de dados compilada pelo IPEA proveio dos censos realizados pelo IBGE em 2000 e 2010, sendo aplicado o mesmo processo de depuração de indicadores realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano, sendo efetuadas adaptações para a realidade dos municípios brasileiros<sup>162</sup>.

O índice varia entre 0 (ausência total de vulnerabilidade) e 1 (total vulnerabilidade), sendo aplicado a cada uma de suas dimensões, a saber, infraestrutura urbana, capital humano e renda e trabalho, sendo a seguir obtida a média aritmética dos valores apurados. Cada uma das dimensões, por sua vez, é aferida por variáveis, com pesos distintos.

A dimensão infraestrutura urbana é composta pelos itens: percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados; percentual da população que vive em domicílios urbanos sem serviço de coleta de lixo; percentual de pessoas que vivem em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e que gastam mais de uma hora até o trabalho no total de pessoas ocupadas, vulneráveis e que retornam diariamente do trabalho.

Como se pode inferir, tal dimensão, pela sua própria denominação, acaba tendo um peso muito maior em relação à população residente em municípios com elevada urbanização, embora também seja aplicável a áreas rurais.

Apenas a título de ilustração, o município de São Paulo, maior centro urbano do país, teve uma redução do peso específico nesta dimensão do censo de 2000 para 2010, caindo de 0,368

---

<sup>162</sup> As premissas teóricas, métodos de filtragem de dados, componentes avaliados e principais resultados obtidos foram divulgados pelo IPEA em relatório pública em sua página de *internet*. **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2364b.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2364b.pdf)> Acesso em 16 dez. 2019.

(considerado médio) para 0,291 (considerado baixo). Entretanto, a primeira variável (percentual de pessoas em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados) teve um forte incremento, subindo de 0,34 para 0,47<sup>163</sup>.

Em razão desta natural discrepância entre dados de municípios em virtude dos diferentes estágios de urbanização, o IPEA realizou uma desagregação dos dados de domicílios em áreas urbanas e rurais, quando tais indicadores fossem relevantes dentro de determinados territórios<sup>164</sup>.

Por exemplo, o município de Altamira/PA, com o maior território do país (159.533,255 km<sup>2</sup>), apresenta redução do índice nesta dimensão de 0,514 (2000) para 0,408 (2010), mas com crescimento da população rural com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados de 49,80% para 50,06% no mesmo período.

Em relação à aplicação do IVS como critério para concessão do BPC, entendemos que a aludida dimensão impacta não apenas na aferição da miserabilidade, como também da própria deficiência, uma vez que o método de avaliação biopsicossocial, previsto na Lei de Inclusão da pessoa com Deficiência, deve considerar as barreiras urbanísticas, arquitetônicas e de transportes da comunidade em que se insere o indivíduo (art. 3º, IV, da Lei nº 13.146/2015). Assim, entendemos que o IVS teria que ser incrementado para acrescentar alguns elementos nesta dimensão. Tornaremos a abordar esta questão no final deste tópico.

Por seu turno, a dimensão capital humano possui oito variáveis, com pesos idênticos: taxa de mortalidade até 1 ano de idade; percentual de crianças de 0 a 5 anos que não frequentam a escola; percentual de pessoas de 6 a 14 anos que não frequentam a escola; percentual de mulheres de 10 a 17 anos de idade que tiveram filhos; percentual de mães chefes de família, sem fundamental completo e com pelo menos um filho menor de 15 anos de idade, no total de mães chefes de família; taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade; percentual de crianças que vivem em domicílios em que nenhum dos moradores tem o ensino fundamental completo; percentual de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e possuem

---

<sup>163</sup> Referidos dados podem ser obtidos, em nível nacional ou com filtragem por Estado da Federação, região metropolitana ou município, pela planilha disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>> Acesso em 16 jan. 2020.

<sup>164</sup> Acerca dos métodos de desagregação de dados, em especial no que concerne a populações urbanas e rurais, recorte de gênero e raça, o relatório disponibilizado pelo IPEA em sua página de *internet*, **Métodos e conceitos para o cálculo do índice de vulnerabilidade social com base nas PNADs e desagregações: relatório institucional**. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180426\\_RI\\_metodos\\_e\\_conceitos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180426_RI_metodos_e_conceitos.pdf)> Acesso em 09 dez. 2019.

renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo (em valores de 2010), na população total dessa faixa etária.

Pode-se observar que tal dimensão tem um viés intergeracional, considerando não apenas o quadro de miséria e desigualdade atual, como também a possibilidade de reversão em um horizonte de eventos futuro. Certamente, esta é a dimensão que mais pode contribuir para a elaboração de políticas públicas, não apenas assistenciais, como também em matéria de serviços de saúde e educação.

Ademais, tal dimensão acaba por ter um peso maior em municípios cuja pirâmide etária indica menor percentual de pessoas idosas, decorrência simultânea de maior natalidade e migração da população. Não por acaso, o seu impacto é elevado nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste<sup>165</sup>.

Há que se ponderar que os componentes eleitos nesta dimensão acabam repercutindo mais fortemente nos núcleos familiares com maior número de membros do sexo feminino, especialmente naqueles chefiados por mulheres. Por óbvio, o IPEA também efetuou uma desagregação, mas aqui também vale destacar o componente étnico, de modo que foram simultaneamente segregados dados acerca de grupos familiares em razão de gênero e raça.

Transpondo tal aferição para o âmbito de nosso estudo, não temos dúvida de que a aludida dimensão impactaria fortemente na avaliação de famílias cujo pretendente ao benefício assistencial fosse criança ou adolescente com deficiência, embora não possamos desconsiderar a realidade de numerosos grupos familiares em que, simultaneamente, idosos dividem o mesmo espaço de convivência com filhos e netos, cujas necessidades dos membros mais velhos impactam no orçamento familiar, dificultando a subsistência destes últimos.

A terceira dimensão de análise, renda e trabalho, é a mais próxima do atual modelo de avaliação adotado para a concessão do benefício de prestação continuada. É composta de cinco variáveis: percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo; taxa de desocupação da população de 18 anos ou mais de idade; percentual de pessoas com idade a partir de 18 anos sem ensino fundamental completo e em ocupação informal; percentual de pessoas em domicílios com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo e dependentes de idosos; e taxa de atividade das pessoas de 10 a 14 anos de idade.

---

<sup>165</sup> BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. p. 34-39. Disponível em: <[http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf)> Acesso em 09 dez. 2019.

Embora o parâmetro econômico adotado pelo IPEA adote a renda de meio salário mínimo *per capita*, tendo em vista o conjunto de variáveis eleitas, cremos que, mesmo se fosse reduzido o parâmetro para um quarto de salário mínimo por membro do grupo familiar, o resultado final não seria afetado fortemente. Isto porque três dos componentes se interseccionam com variáveis da dimensão capital humano, em virtude do critério etário.

De outro prisma, embora a presença de desempregados em um núcleo familiar repercute diretamente na renda total do grupo, reduzindo o montante *per capita*, a métrica proposta pelo IPEA atribui um peso próprio a este item, a ser sopesado com os demais, aumentando a vulnerabilidade social das famílias.

Feita esta rápida descrição de como é composto o IVS, salientamos a necessidade de três principais adequações para sua aplicação como critério de valoração dos requisitos para concessão do benefício de prestação continuada, sendo dois deles ligados à inclusão de variáveis na composição do índice e um acerca do método de avaliação dos núcleos familiares.

Em primeiro lugar, em aderência ao recorte de gênero adotado pelo IPEA, há que se segregar grupos familiares pela presença de pessoas idosas enfermas ou menores de idade com deficiência, com necessidade de cuidados permanentes. Em tais casos, não raro um outro membro da família deixa de realizar atividade laborativa remunerada, para prestar assistência nas atividades elementares do parente, geralmente recaindo tal ônus a alguém do sexo feminino.

Regina Stela Corrêa Vieira, ao abordar o tratamento desigual que as Ciências Sociais, sobretudo o Direito, atribuem ao trabalho remunerado e ao cuidado, sob um enfoque de gênero, afirma:

É importante conceber que o trabalho de cuidado é uma tarefa de gênero, designada prioritariamente às mulheres, cujo desempenho não decorre de algum tipo de ligação ou vocação natural, nem é somente resultado da socialização das mulheres, mas decorre da atribuição cultural do trabalho reprodutivo doméstico não remunerado às mulheres, historicamente surgida da relação dialética entre patriarcado e capitalismo (...).

Logo, o trabalho de cuidado não remunerado realizado pelas mulheres não pode ser intuído como um ato motivado simplesmente por amor, devendo-se considerar as dimensões coercitivas que o envolvem; ao mesmo tempo, é preciso incluir as emoções nas análises das atividades de cuidado que são remuneradas (...).<sup>166</sup>

<sup>166</sup> VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 44.

Assim, defendemos, na esteira do pensamento da referida autora, que a aplicação do IVS, ou de qualquer outro critério para aferição da miserabilidade, deva também considerar tal condição em núcleos familiares, o que encontra ressonância no texto constitucional, em especial nos artigos 226, § 8º, primeira parte, 229 e 230, *caput*.

Outra adaptação que reputamos necessária na configuração da aludida dimensão, a fim de viabilizar sua aplicação como critério para concessão do BPC, diz respeito à existência de programas institucionais para qualificação profissional e promoção do emprego na região habitada pelo núcleo familiar avaliado.

Com efeito, denota-se que as dimensões do IVS, definidas pelo IPEA, embora necessariamente impliquem uma padronização e simplificação de variáveis, não consideram a efetividade da presença do Estado nas comunidades, exceção feita apenas às variáveis da dimensão infraestrutura urbana, algumas das quais podem sequer decorrer da prestação de serviços públicos, caso, por exemplo, de comunidades rurais em que o transporte é fornecido pelos empregadores locais.

Não se olvida que o IVS foi justamente criado como ferramenta para subsidiar a formulação de políticas públicas, mas, para a avaliação da vulnerabilidade social nos moldes por nós propugnados, também devem ser consideradas as medidas já implementadas pelo Poder Público, a fim de indicar eventuais revisões das prioridades pelos governos.

Em relação a políticas de qualificação profissional e promoção do emprego, tal iniciativa é dever de todos os entes federativos, por força das competências concorrentes estabelecidas na Constituição, inclusive em seara assistencial, conforme expusemos no Capítulo 1, além do compromisso assumido pelo Estado brasileiro em diplomas internacionais.

Ressalte-se, ainda, que a implementação de programas assistenciais permite o repasse de recursos orçamentários da União a estados e municípios, mecanismo reforçado pela recente promulgação da Emenda nº 105 em 12.12.2019, que acrescentou o art. 166-A ao texto da Carta de 1988, disciplinando as emendas individuais impositivas ao orçamento público, admitidas nas hipóteses de transferências especiais e com finalidade definida.

Ademais, os benefícios assistenciais em pecúnia devem ser um instrumento para superação da miséria e vulnerabilidade, necessitando da conjugação com outros mecanismos para inserção de idosos e pessoas com deficiência na atividade produtiva e no mercado consumidor, de

modo que a aplicação do IVS como critério para concessão do BPC também deve ser pontuada pela avaliação da existência e efetividade de ações correlatas.

Por derradeiro, cremos que não adianta criar um mecanismo científico e objetivo se o método de aplicação permanecer ancorado na sistemática atualmente adotada pelo INSS, baseada em entrevistas nas Agências da Previdência Social, cujos processos administrativos são instruídos com documentos produzidos pelos próprios requerentes, os quais muitas vezes são induzidos a proceder declarações que não correspondem à realidade.

É essencial um procedimento mais ativo e participativo, com visita de assistentes sociais aos locais de residência dos candidatos, para aferição das condições concretas de vida, tal como vem sendo realizado por peritos judiciais em demandas individuais. Aliás, defendemos que tal procedimento seja atribuído não ao INSS, e sim às unidades municipais do SUAS, mais próximas dos administrados e que não apenas podem aferir *in loco* a realidade dos candidatos à tutela assistencial, como também realimentar a base de dados do IBGE, utilizada na elaboração do IVS, mitigando os elevados custos para elaboração dos censos decenais e permitindo um acompanhamento mais próximo da efetividade da rede de proteção social.

Ademais, a alimentação de dados estatísticos pelos assistentes sociais das unidades descentralizadas permitiriam, em médio prazo, uma segregação de dados do IVS por região do município ou até por bairro, aumentando a fidedignidade do instrumento como medida de avaliação da vulnerabilidade, além de auxiliar a formulação de políticas públicas locais.

Como demonstramos no Capítulo 2, a gestão descentralizada e desconcentrada de benefícios sociais pecuniários já é uma realidade no país. As propostas de reforma administrativa, desde a década de 1990, buscando o enxugamento da máquina estatal e a delegação de atividades aos entes subnacionais e mesmo a entidades da sociedade civil, colocam em pauta a redefinição da opção realizada em 1966, diante do gigantismo do Instituto Nacional do Seguro Social, maior litigante do país, e cujas dificuldades operacionais não apenas repercutem no acesso dos cidadãos a benefícios previdenciários e assistenciais, como eleva os custos do próprio Estado brasileiro.

Não se desconhecem os judiciosos argumentos contrários à descentralização administrativa em favor dos municípios, reforçados pelos casos de irregularidades na gestão de cadastros, repercutindo, por exemplo, na concessão de benefícios pecuniários do Programa Bolsa Família, com nítidos objetivos eleitorais. Contudo, não há como negar que o uso da autarquia federal como moeda de troca política também é uma realidade, além dos numerosos casos de

fraudes na concessão de benefícios pelas Agências da Previdência Social, apurados pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público Federal e por órgãos de controle do próprio Poder Executivo federal.

Encerramos, assim, nosso humilde trabalho, crendo termos prestado alguma contribuição ao estudo deste tema tão relevante para a sociedade brasileira.





## CONCLUSÕES

Como síntese da pesquisa empreendida, destacamos que a evolução histórica da Assistência precede a emancipação científica do estudo de métodos de Proteção Social, e com a instituição do seguro social a partir do século XIX, passou a caminhar lado a lado com este último, como instrumento subsidiário das políticas de seguridade social.

No Brasil, a Assistência, inicialmente prestada por particulares com intuito filantropo, foi incorporada como política de Estado, sendo elaborado, desde a década de 1930, um verdadeiro cipoal normativo, composto de leis, decretos e outros atos infralegais, disciplinando uma plêiade de programas assistenciais que se articulam com ações de diversos órgãos da Administração Pública nas três esferas de governo, bem como com entidades da sociedade civil.

Tal dispersão normativa, ainda que subordinada aos ditames gerais da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica promulgada em 1993, também atinge a regulamentação do benefício de prestação continuada, assim como dos demais benefícios assistenciais em pecúnia prestados a diversos públicos alvo. Entretanto, embora seja inerente à política assistencial brasileira a descentralização de competências normativas e de atribuições, tal não se dá com a gestão financeira e operacional do benefício de prestação continuada, concentrada em poucos órgãos federais e distante da participação popular.

Em função de circunstâncias econômicas e sociais de nossa época, como o envelhecimento da população, a diminuição do número de segurados pelo Regime Geral de Previdência Social, a redução da renda nacional das famílias e do produto interno de municípios, a exclusão de idosos e pessoas com deficiência do mercado de trabalho, dentre outras, há uma elevação da procura pela tutela assistencial, sendo concedidos mais de cinco milhões de benefícios de prestação continuada.

Como resultado da centralização da gestão do BPC, a padronização de procedimentos e interpretações normativas pelo Instituto Nacional do Seguro Social, além da necessidade de racionalização de custos operacionais, levam a autarquia federal a adotar um método inadequado de avaliação dos requisitos para concessão e manutenção dos benefícios, os quais, somados à cultura de litigância, induzem à elevada judicialização da matéria.

Ainda neste particular, o levantamento de dados estatísticos demonstra que o próprio Poder Judiciário tem contribuído para o aumento do número de controvérsias, seja em função de

questões processuais como a competência dos Juizados Especiais Federais e a concessão indiscriminada da gratuidade judiciária, seja em função da sinalização dada aos jurisdicionados pelos Tribunais Superiores e pela TNU, no julgamento de causas de repercussão nacional, seja ainda em função das decisões casuísticas e arbitrárias proferidas pelos magistrados de primeiro e segundo grau, sem qualquer critério objetivo para aferição dos requisitos necessários para concessão dos benefícios assistenciais, gerando insegurança jurídica e estímulo a demandas temerárias.

De outro turno, a pesquisa demonstrou que existe farto acervo conceitual e metodológico disponível para adoção de novos critérios para avaliação da miserabilidade e deficiência, além de permitir a integração do benefício pecuniário à estrutura do Sistema Único de Assistência Social, em ações que efetivamente transformem o ingresso de recursos nas famílias vulneráveis em um instrumento de superação da miséria e desigualdade no país.

Neste sentido, o estudo apresentou o Índice de Vulnerabilidade Social, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, como uma alternativa viável para a substituição do método atualmente utilizado pela Administração Pública, método este que vem se mostrando insuficiente para proteção dos destinatários da garantia prometida pela Constituição, além de violar compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no plano internacional.

Não obstante, também é sustentada a necessidade de adequação das dimensões avaliadas, a fim de considerar aspectos específicos relevantes para a cobertura assistencial, como a presença de idosos e pessoas com necessidade de cuidados especiais nos núcleos familiares, além da presença de políticas assistenciais de integração ao mercado de trabalho. Por derradeiro, defendemos a redistribuição de atribuições às unidades locais do Sistema Único de Assistência Social, em substituição ao modelo centralizado nas Agências do Instituto Nacional do Seguro Social, com nítidas vantagens técnicas e econômicas.

Mesmo que nossa proposta nunca venha a ser implementada em âmbito administrativo, caso o Poder Judiciário passe a considerar o critério de avaliação ora defendido, orientando os peritos assistentes sociais a elaborarem laudos que contemplem as variáveis aqui abordadas, de modo que a aferição da condição social dos requerentes seja amparada em critérios científicos e objetivos, poderá ser mitigado o grau de discricionariedade no julgamento das causas, em prestígio aos princípios constitucionais da fundamentação das decisões e da proteção da confiança, pilares de um Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Dmitri Brandi de. **A previdência social como instrumento de intervenção do Estado brasileiro na economia**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo. A doutrina da proibição de insuficiência (“Untermaßverbot”). *In*: HECK, Luís Afonso (org.). **Direitos fundamentais, teoria dos princípios e argumentação: escritos de e em homenagem a Robert Alexy**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015, p. 73-94.

BARALDI, Camila Bibiana Freitas; ALMEIDA, Táli Pires de. O direito dos imigrantes ao benefício de prestação continuada: uma questão de cidadania, *In*: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano (org.). **Benefício assistencial: Lei n. 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015. p. 116-126.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3.ed.rev.e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BATISTA, Flávio Roberto. Apontamentos críticos para uma história do direito previdenciário no ocidente capitalista. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 111, jan./dez. 2016. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2017. p. 143-176. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133542/129549>>. Acesso em 09 dez. 2019.

BATISTA, Flávio Roberto. Os limites do bem-estar no Brasil. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, vol. 132, jan./mar. 2017. São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2017. p. 71-90. Disponível em: <[https://www.trf3.jus.br/documentos/revs/EDICOES\\_DA\\_REVISTA/revista\\_edicao\\_132.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/revs/EDICOES_DA_REVISTA/revista_edicao_132.pdf)>. Acesso em 13 dez. 2019.

BATISTA, Flávio Roberto. Uma contribuição ao estudo da assistência social à pessoa com deficiência: trabalho e eficiência no modo de produção capitalista. *In*: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; e COSTA, José Ricardo Caetano (org.). **Benefício assistencial: Lei n. 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015. p. 24-31.

BEVERIDGE, William. **O Plano Beveridge: relatório sobre o seguro social e serviços afins**. trad.: Almir de Andrade. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1943.

CALCIOLARI, Ricardo Pires. **O orçamento da seguridade social e a efetividade dos direitos sociais**. 1. ed., 1. reimpr. Curitiba: Juruá, 2011.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. trad.: Ida Maria Theresa S. Frank. **Revista Caderno CRH**. vol. 10, n. 26. jan./dez. 1997. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades, 1997. p. 19-40.

CEDENHO, Antonio Carlos. A assistência aos desamparados no artigo 203 da Constituição Federal brasileira e em outros países da América Latina. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, vol. 123, out./dez. 2014. São Paulo: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2014. p. 41-61. Disponível em: <[https://www.trf3.jus.br/documentos/revs/EDICOES\\_DA\\_REVISTA/revista\\_edicao\\_123.pdf](https://www.trf3.jus.br/documentos/revs/EDICOES_DA_REVISTA/revista_edicao_123.pdf)>. Acesso em 19 dez. 2019.

CEDENHO, Antonio Carlos. **Diretrizes constitucionais da assistência social**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. **Curso de Direito da Seguridade Social**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA, José Ricardo Caetano; SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. Perícia biopsicossocial: o bom exemplo que vem da Lei Orgânica da Assistência Social. *In*: SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; COSTA, José Ricardo Caetano (org.). **Benefício assistencial: Lei n. 8.742/93: temas polêmicos**. São Paulo: LTr, 2015. p. 94-105.

DAIN, Sulamis; Matijastic, Mulko. Finanças públicas, salário mínimo e seguridade social: as aparências enganam? *In*: BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade (org.) *et al.* **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. p. 71-89.

DANIEL, Juliana Maia. **O mínimo existencial no controle jurisdicional de políticas públicas**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. trad.: Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FERRARIO, Marcela Nogueira. **Análise do impacto dos programas de transferência de renda sobre as despesas familiares com o consumo**. Tese de doutorado. Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013.

FIMIANI, Heloísa. **O desenho da política previdenciária brasileira: incentivos de contribuição e implicações para o quadro de desigualdades**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

FRANÇA, Giselle de Amaro e. **O poder judiciário e as políticas públicas previdenciárias**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

FREITAS, Maria José de; SOUZA, Maria Valdênia Santos de; MARTINS, Raquel de Fátima Antunes. O benefício de prestação continuada – BPC: direito socioassistencial. *In*: CRUS, José Ferreira da (org.) *et al.* **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013. p. 134-153.

FUNARO, Vânia Martins Bueno de Oliveira (coord.) *et al.* **Diretrizes para apresentação de dissertações e teses da USP: parte I (ABNT)**. 3. ed. rev. ampl. mod. São Paulo: SiBiUSP, 2016.

GABAN, Luiz Fernando Molan. **Benefício de prestação continuada: a aplicação do artigo 34, parágrafo único, da Lei 10.741/2003, como parâmetro complementar do critério da renda per capita e os caminhos para um novo critério econômico**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. atual.: Ana Claudia Schwenck dos Santos. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2019.

HOBSBAWN, Eric John Ernest. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. trad.: Marcos Santarrita. rev. téc.: Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (org.). **Comentários às súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016.

LAVINAS, Lena. Salário mínimo, linha de pobreza e benefícios assistenciais: desvincular é preciso? *In:* BELTAR, Paulo Eduardo de Andrade (coord.) *et al.* **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. p. 121-134.

LEITÃO, André Studart. **Benefício assistencial ao idoso, à pessoa com deficiência e ao trabalhador portuário avulso**. Salvador: Juspodvm, 2016.

LIMA, João Alberto de Oliveira. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf#cap1r>>. Acesso em 06 jan. 2020.

MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. **O benefício de prestação continuada: reflexões sobre o trabalho do Poder Judiciário na concretização dos direitos à seguridade social**. São Paulo: LTr, 2009.

MARQUES, Rosa Maria. Salário mínimo, seguridade social e combate à pobreza. *In*: BELTAR, Paulo Eduardo de Andrade (coord.) *et al.* **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas: Unicamp, IE, 2005. p. 107-120.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Princípios de direito previdenciário**. 6. ed. São Paulo: Ltr, 2015.

MIRANDA, Geralda Luiza de. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 56, n. 2. abr./jun. 2013. Rio de Janeiro: UERJ, IESP, 2013. p. 439-482. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582013000200007&script=sci_arttext)>. Acesso em 07 jan. 2020.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Teoria jurídica do salário**. 2. ed. São Paulo: Ltr, 1997.

NASCIMENTO, Silvia Codelo. **Benefício assistencial de prestação continuada: uma garantia do mínimo existencial à pessoa com deficiência ou idosa?** 2016. 109 p. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Thaís Aparecida Eustáquio Rodrigues de. **O envelhecimento populacional no contexto brasileiro sob a égide da (des)proteção social**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. *In*: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013. p. 25-46.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. Os princípios constitucionais de seguridade social como limitadores do ativismo judicial na proteção social. *In*: FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional: do passivismo ao ativismo judicial**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 327-351.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. A assistência social como subsistema subsidiário na seguridade social e o valor do benefício previsto no art. 203, V, da Constituição: uma análise a partir do Relatório Beveridge. **Revista Direito das Relações Sociais e Trabalhistas**. v. I, n. 2, jul./dez.2015, Brasília: UDF, 2015. p. 210-223.

PIERDONÁ, Zélia Luiza; MARQUES, Carlos Gustavo Moimaz. A caracterização da necessidade como objeto de tutela da assistência social. *In*: ROCHA, Cláudio Janotti da (coord.) *et al.* **Seguridade social e meio ambiente do trabalho: direitos humanos nas relações sociais**. tomo I, v. I. Belo Horizonte: RTM, 2018. p. 247-255.

POCHMANN, Marcio (org.) *et al.* **Atlas da exclusão social no Brasil, volume 1: dez anos depois**. São Paulo: Cortez, 2015.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos-sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos". *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 553-586.



SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. O Direito à assistência social como objeto específico de conhecimento da ciência jurídica. *In: ALBUQUERQUE, Simone Aparecida (org.) et al. Concurso de artigos jurídicos: Direito à assistência Social*. Brasília: MDS, 2015. p. 63-74.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. 2014. 255 p. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SILVA, Adalberto Prado (coord.) *et al.* **Dicionário brasileiro da língua portuguesa**. 3. ed. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil, 1979.

SILVA, Daiana Inocente da. **Impactos dos programas de transferência de renda Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Bolsa Família sobre a economia brasileira: uma análise de equilíbrio geral**. Dissertação de mestrado. Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014.

SILVA, Homero Batista Mateus da. **Curso de direito do trabalho aplicado: livro da remuneração**. 3.ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SILVESTRE, Carlos. **INSS: manual de benefícios assistenciais: teoria, prática, legislação, jurisprudência**. 2. ed. Leme: J.H. Mizuno, 2010.

SIMÕES, Aguinaldo. **Princípios de segurança social: previdência social e assistência social**. São Paulo: sem editora, 1967.

SOARES, Carla Regina Silva. **Relações entre família, políticas de assistência social e vulnerabilidade social: um estudo a partir de entrevistas com mulheres usuárias do SUAS**. Dissertação de mestrado. Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SPOSATI, Aldaísa de Oliveira. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

STRECK, Lenio Luiz. A dupla face do princípio da proporcionalidade: da proibição de excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot) ou de como não há blindagem contra normas penais inconstitucionais. **Revista da AJURIS**, v. 32, n. 97, Porto Alegre: AJURIS, 2005, p. 171-202.

STRECK, Lenio Luiz. A (primeira) aplicação da Untermassverbot pelo Supremo Tribunal Federal: comentário ao RE 418.376. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; VALE, André Rufino do (org.). **A jurisprudência do STF nos 20 anos da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 205-213.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Assistência social. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo O mínimo existencial como conteúdo essencial dos direitos fundamentais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. 1. ed. 2. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 313-339.

VAN DER BROCKE, Alexandre Moreira. **Direitos fundamentais e proibição da proteção deficiente (untermassverbot)**. Curitiba: CRV, 2016.

VIDAL NETO, Pedro. **Natureza jurídica da seguridade social**. Tese apresentada no concurso para professor titular de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **O cuidado como trabalho: uma interpelação do Direito do Trabalho a partir da perspectiva de gênero**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

## ANEXO - DOCUMENTOS CONSULTADOS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Apresentado à Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 09 de abril de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1730596&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1730596&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Apresentado à Comissão Especial Temática constituída pela Câmara dos Deputados para análise da PEC nº 06/2019 em 13 de junho de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer ao Projeto de Lei nº 3.967, de 1997**. Comissão de defesa dos direitos da pessoa idosa. Brasília, 19 de dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/propmostrarintegra?codteor=1850838&filename=PR+1+CIDOSO+%3D%3E+PL+3967/1997>> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer complementar ao Projeto de Emenda à Constituição nº 06, de 2019**. Apresentado à Comissão Especial Temática constituída pela Câmara dos Deputados para análise da PEC nº 06/2019 em 03 de julho de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1773831&filename=Tramitacao-PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1773831&filename=Tramitacao-PEC+6/2019)>. Acesso em 08 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 33, de 1995**. Publicado no Diário Oficial da União em 11 de abril de 1995. ano L, n. 58. p. 6038-6044. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1995.pdf#page=42>> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 287, de 2016.** Apresentado ao Plenário em 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016)> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 06, de 2019.** Apresentado ao Plenário em 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019)> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.058, de 2014.** Apresentado ao Plenário em 04 de novembro de 2014. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=FACA0A169A77AF017ADAECE0CA84B4AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FACA0A169A77AF017ADAECE0CA84B4AA.proposicoesWebExterno2?codteor=1283918&filename=PL+8058/2014)> Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Nota técnica nº 24 do Centro de Inteligência da Justiça Federal.** Brasília, DF, 31 de maio de 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/Nota%20T%C3%A9cnica%2024%20-%20Per%C3%ADcias%20FINAL.pdf>> Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2019: ano-base 2018.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)> Acesso em 09 dez. 2019.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. **Tábuas completas de mortalidade.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html?=&t=downloads>>. Acesso em 13 dez. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros.** Brasília: IPEA, 2015. Disponível em:

<[http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao\\_atlas\\_ivs.pdf](http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf)> Acesso em 09 dez. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Métodos e conceitos para o cálculo do índice de vulnerabilidade social com base nas PNADs e desagregações: relatório institucional.** Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio\\_institucional/180426\\_RI\\_metodos\\_e\\_conceitos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180426_RI_metodos_e_conceitos.pdf)> Acesso em 09 dez. 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Planilha do índice de vulnerabilidade social em bases nacional, por Unidade da Federação, região metropolitana ou município.** Disponível em: <<http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/planilha>> Acesso em 16 jan. 2020.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2364b.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2364b.pdf)> Acesso em 16 dez. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. **Anuário estatístico da Previdência Social.** Brasília: MF/INSS/DATAPREV, 2017. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/aeps2016.pdf>> Consulta em 09 dez. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. **Anuário estatístico da Previdência Social.** Brasília: MF/INSS/DATAPREV, 2018. Disponível em: <<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/01/AEPS-2017-janeiro.pdf>> Consulta em 09 dez. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. **Boletim estatístico da Previdência Social. Vol. 33, n. 10: outubro 2019.** Brasília: MF/INSS/DATAPREV, 2019. Disponível em:

<[http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019\\_trab\\_Final\\_\\_PORTAL\\_atualizado.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/12/Beps102019_trab_Final__PORTAL_atualizado.pdf)>

Acesso em 03 jan. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. **Manual técnico de perícia médica previdenciária**. Aprovado pela Resolução nº 637, de 19.03.2018, da Presidência do INSS. Brasília: Diretoria de Saúde do Trabalhador, março de 2018. Disponível em: <<https://www.saudeocupacional.org/v2/wp-content/uploads/2018/03/Manual-T%C3%A9cnico-de-Per%C3%A9cia-M%C3%A9dica-2018.pdf>>. Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. **Manual técnico do serviço social**. Aprovado pela Resolução nº 203, de 30.05.2012, da Presidência do INSS. Brasília: Diretoria de Saúde do Trabalhador, maio de 2012. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/422145/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_ManualTecnico\\_Anexo.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/422145/RESPOSTA_PEDIDO_ManualTecnico_Anexo.pdf)>. Acesso em 09 dez. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher - RASEAM**. ano I, nov. 2013. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/Admin/Downloads/RASEAM\\_interativo\\_e.pdf](file:///C:/Users/Admin/Downloads/RASEAM_interativo_e.pdf)>. Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. **Resolução nº 010, de 29 de junho de 2010**. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 09 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/204.pdf>> Acesso em 16 jan. 2020.

BRASIL. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo. **Resolução nº 04, de 16 de março de 2017**. Publicada no Diário Oficial do Estado de São Paulo em 17 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/2120.pdf>> Acesso em 16 jan. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer ao Projeto de Emenda à Constituição nº 06, de 2019.** Apresentado à Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal em 04 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8003672&ts=1575987255205&disposition=inline>>. Acesso em 10 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Incidente de uniformização de jurisprudência 7.203 - Pernambuco.** Brasília, DF, 10 de agosto de 2011. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1079914&num\\_registro=200900710966&data=20111011&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1079914&num_registro=200900710966&data=20111011&formato=PDF)> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Recurso especial 330.202 – Alagoas.** Brasília, DF, 04 de junho de 2002. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=6675&num\\_registro=200101200886&data=20020701&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=6675&num_registro=200101200886&data=20020701&formato=PDF)> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Recurso especial 1.112.557 – Minas Gerais.** Brasília, DF, 28 de outubro de 2009. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=924960&num\\_registro=200900409999&data=20091120&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=924960&num_registro=200900409999&data=20091120&formato=PDF)> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Recurso especial 1.355.052 – São Paulo.** Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1371079&num\\_registro=201202472395&data=20151105&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1371079&num_registro=201202472395&data=20151105&formato=PDF)> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Recurso especial 1.648.305 - Rio Grande do Sul.** Brasília, DF, 22 de agosto de 2018. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1705832&num\\_registro=201700090055&data=20180926&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1705832&num_registro=201700090055&data=20180926&formato=PDF)> Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça - STJ. **Recurso especial 1.741.057 - São Paulo**. Brasília, DF, 11 de junho de 2019. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1775251&num\\_registro=201801129660&data=20190614&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1775251&num_registro=201801129660&data=20190614&formato=PDF)> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Ação direta de inconstitucionalidade 1232-1 - Distrito Federal**. Brasília, DF, 27 de agosto de 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Agravo regimental na petição 8.002 – Rio Grande do Sul**. Brasília, DF, 12 de março de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340589612&ext=.pdf>> Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Mandado de injunção 448-0 - Rio Grande do Sul**. Brasília, DF, 05 de setembro de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=81821>> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental 347 – Distrito Federal**. Brasília, DF, 09 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10300665>> Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Reclamação 4.374 - Pernambuco**. Brasília, DF, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>> Acesso em 19 dez. 2019.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Recurso extraordinário 418.376 - Mato Grosso do Sul.** Brasília, DF, 09 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=412578>> Acesso em 09 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Recurso extraordinário 567.985 - Mato Grosso.** Brasília, DF, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP &docID=4614447>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Recurso extraordinário 580.963 - Paraná.** Brasília, DF, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>> Acesso em 07 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. **Recurso extraordinário 587.970 - São Paulo.** Brasília, DF, 20 de abril de 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13649377>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.894/2018 - Plenário. Processo 022.354/2017-4.** Brasília, DF, 05 de dezembro de 2018. Disponível em: <[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018completo/\\*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=a76730f0-1f1a-11ea-8e8a-07fc5b6974db](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018completo/*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=a76730f0-1f1a-11ea-8e8a-07fc5b6974db)> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Sentença no procedimento ordinário nº 0001864-44.2014.8.26.0629.** Tietê, SP, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/abrirDocumentoEdt.do?nuProcesso=0001864-44.2014.8.26.0629&cdProcesso=HH00004EZ0000&cdForo=629&baseIndice=INDDS&nmAlias=PG5CAMP&tpOrigem=2&fl>>

Origem=P&cdServico=190101&accessibilidade=false&ticket=29f5f9cdrbXDUsgCpBRZGso7Db  
aRQP0ciU9v3jTQY9CCy4IUZbNOKN4F0xYudKlvVF%2BbsC1jNIbCxYdK7jQqNH01dlp92%  
2BGHI0iHgKWVoS2vkQg%2Fd2Uzp%2BGny%2BKR%2BYOwE4ZYwx65w7OX4pS93VVO  
RsBZpiHhBJhukReAZVN0TXLT5xLC%2BI7YWqFsBQcY0A4oOtB5P1Ka6G%2BR7zn1kzF  
YocJAWBYDqIj5z6%2BecSsoipgd4gcqoTnbYyAswXHes%2FIW%2FYRDwFN55hfxiZXpH4q  
tW2dzl7p5lGm1s3xPWIRfd04%3D> Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Sentença na ação civil pública nº 0006972-83.2012.4.01.3400.** Brasília, DF, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/f2edafec02b3505151475233e2e87114.pdf> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Acórdão na apelação no procedimento ordinário nº 0029077-49.2016.4.03.9999.** São Paulo, SP, 25 de novembro de 2016. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/VisualizarDocumentosProcesso?numerosProcesso=201603990290778&data=2017-01-30> Acesso em 12 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Acórdão em apelação na ação civil pública 5044874-22.2013.4.04.7100.** Porto Alegre, RS, 27 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\_documento\_publico&doc=41454598399391441110000000072&evento=490&key=4e7ccd6e0a85ce84e6c18f8cfd7cb4f99a4c76788e96df29a5a798b35cdc9c1b&hash=2512d732542c60930d8c3cc6a02ac6e3> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Embargos de declaração no pedido nacional de uniformização de jurisprudência 0073261-97.2014.4.03.6301,** Brasília, DF, 25 de abril de 2019. Disponível em: <https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar\_documento\_publico&doc=771556212659810978371116947125&evento=771556212659810978371120703069&key=1eeacdcee6dce37d0982bb18bb1ecda912baef19756a6b6708dd6e8964e5cc66&hash=33567015b80d74b75d1f3bf0f75b3432> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Pedido nacional de uniformização de jurisprudência 0013826-53.2008.4.01.3200**, Brasília, DF, 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/uploads/L3KV9FL1.pdf>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Pedido nacional de uniformização de jurisprudência 0503863-51.2009.4.05.8103**, Brasília, DF, 16 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/uploads/cJfqwyTo.pdf>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Pedido nacional de uniformização de jurisprudência 0504108-62.2009.4.03.8200**, Brasília, DF, 02 de agosto de 2011. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/uploads/eJzBQKv1.pdf>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Pedido nacional de uniformização de jurisprudência 0528310-94.2009.4.05.8300**, Brasília, DF, 15 de abril de 2015. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/uploads/KabUx99P.pdf>> Acesso em 17 jan. 2020.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Pedido nacional de uniformização de jurisprudência 2006.63.01.052381-5**, Brasília, DF, 16 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://www2.jf.jus.br/phpdoc/virtus/uploads/QY19N68s.pdf>> Acesso em 19 dez. 2019.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais. **Pedido nacional de uniformização de jurisprudência 0503639-05.2017.4.05.8405**, Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <[https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=771551119358828490747598816941&evento=771551119358828490747598829203&key=29e7aeaa](https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=771551119358828490747598816941&evento=771551119358828490747598829203&key=29e7aeaa)>

8c451fc5356c85ca3f688842ca030ae0c67025bc5bc50ee130015e5&hash=a8e607c126cc9193dcf63edea7a47aab> Acesso em 19 dez. 2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Pesquisa Nacional da Cessa Básica de Alimentos.** Disponível em <<https://www.dieese.org.br/analisecessabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em 02 jan. 2020.

ESTADO DA CIDADE DO VATICANO. **Carta encíclica Rerum Novarum do Sumo Pontífice Papa Leão XIII a todos os nossos veneráveis irmãos, os patriarcas, primazes, arcebispos e bispos do orbe católico, em graça e comunhão com a sé apostólica sobre a condição dos operários.** Versão oficial do texto em língua portuguesa, disponível em: <[http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://www.vatican.va/content/leo-xiii/pt/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html)> Acesso em 12 jan. 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **R202 - Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).** Versão oficial do texto em língua espanhola, disponível em: <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::no::p12100\\_instrument\\_id,p12100\\_lang\\_code:3065524,es:no](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::no::p12100_instrument_id,p12100_lang_code:3065524,es:no)> Acesso em 12 jan, 2020.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Relatório mundial sobre proteção social 2017-19: proteção social universal para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável.** Genebra: OIT, 2017. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms\\_698042.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_698042.pdf)>. Acesso em 13 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde - CIF.** trad.e rev.: Amélia Leitão. Lisboa: Direcção-Geral da Saúde, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/CLASSIFICACAO-INTERNACIONAL-DE-FUNCIONALIDADE-CIF-OMS.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2020.