



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ANA VITÓRIA PESSÔA DE LIMA

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: a lei 14.176/2021 e a  
aplicação de suas modificações nas decisões proferidas no juizado  
especial federal de Pernambuco**

Recife

2023

ANA VITÓRIA PESSÔA DE LIMA

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: a lei 14.176/2021 e a aplicação de suas modificações nas decisões proferidas no juizado especial federal de Pernambuco**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

**Área de concentração:** Direito do Trabalho e Previdência.

**Orientador:** Prof<sup>o</sup>. Dr. Carlo Cosentino

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Lima, Ana Vitória Pessoa de .

Benefício de Prestação Continuada: a lei 14.176/2021 e a aplicação de suas modificações nas decisões proferidas no Juizado Especial Federal de Pernambuco / Ana Vitória Pessoa de Lima. - Recife, 2023.

43 p. : il., tab.

Orientador(a): Carlo Benito Cosentino Filho

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2023.

1. Benefício de Prestação Continuada. 2. Assistência social . 3. Direito Previdenciário. 4. Direitos Sociais. I. Cosentino Filho, Carlo Benito . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ANA VITÓRIA PESSÔA DE LIMA

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: a lei 14.176/2021 e a aplicação de suas modificações nas decisões proferidas no juizado especial federal de Pernambuco**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Aprovado em: 25/09/2023

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Carlo Benito Cosentino Filho (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Hugo Cavalcanti Melo Filho (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Profa. Dra. Juliana Teixeira Esteves (Examinadora Interna)  
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho aos pequeninos,  
como são chamados em Mateus 25.

A todos aqueles que amam o próximo e  
engrandecem o reino com boas ações,  
revestidas de graça e misericórdia.

A todos estes, dedico meu trabalho.

## **AGRADECIMENTOS.**

Há muitos a quem agradecer nesta grande jornada que foi a graduação e, principalmente, na vocação ao auxílio dos mais necessitados. Primeiramente, agradeço à santíssima trindade, ao meu Deus, que me guiou na missão, e me vocacionou a ajudar os mais necessitados. Agradeço, pois em seu caráter está a humildade, o amor, a sabedoria e o caminho da vida. Sem ele, nada seria.

Agradeço aos meus pais por todo suporte, preocupação e torcida. Obrigada por nunca duvidarem de mim. Obrigada, mãe, por todo esforço e lágrimas derramadas para que eu fosse quem sou hoje e por todo o incentivo. Saber que vocês confiam em mim me faz confiar também.

Agradeço aos meus avós por todo apoio. Vocês me guiaram com os conselhos mais sábios e foram meu porto seguro nos momentos em que mais precisei. Obrigada, Vó Tereza, por tudo que fez por mim, são tantas coisas que palavras não podem descrever. Nunca me esquecerei. Obrigada, Vô Clarício, pelas caronas, cafés e risadas que dei (com e do senhor). Obrigada, Vô Irande, por sempre estar disponível e por todas as ligações que fez para saber como eu estava. Obrigada, Vó Rubenita, pelas orações.

Agradeço às minhas irmãs, tios, tias e primos por todo apoio. Vocês são muito importantes para mim.

Agradeço aos amigos da Agência da Previdência Social Acordos Internacionais Recife, em especial à Seu Júlio, Dona Fatinha, Dona Wilma e Dudinha, por me ensinarem a nobreza do Direito Previdenciário e por plantarem uma semente que ninguém sabia (nem eu mesma) que seria tão bem cultivada durante todo esse tempo, até hoje. Obrigada pelo cuidado, companheirismo e ensinamentos.

Agradeço aos colegas da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, que me ensinaram, da forma mais árdua, a realidade da população carente e a necessidade da prestação jurídica aos hipossuficientes. Preciso agradecer

especialmente à Dra. Lorena Jordaim, que foi luz em meu caminho e uma inspiração que levo comigo em todos os momentos. Agradeço também à Dra. Keila Reid, que foi um divisor de águas em minha jornada, de forma intensa, e que me transmitiu conhecimentos valiosos. Agradeço também ao Dr. Emerson Rodrigues e a todos os estagiários do núcleo da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco em Ipojuca, que seguem realizando trabalho essencial no Município.

Agradeço aos colegas da DPU, que me auxiliaram no colhimento das sentenças analisadas neste trabalho. A vocês toda minha estima e admiração.

Agradeço a Professora Regina Stella, por ter brilhado na graduação lecionando a minha matéria mais estimada com tanta empatia e maestria. Por ter me aceitado como monitora e ter me orientado inicialmente na elaboração deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador, Professor Carlos Cosentino, por ter sido tão disponível na orientação final deste trabalho e fazê-lo de tão bom grado.

Agradeço pelo privilégio de ter tido acesso à Universidade pública e gratuita.

Agradeço a todos os colegas de profissão que me acompanharam e acompanham na jornada da advocacia previdenciária, a qual anseio e dou meus primeiros passos ambiciosos. A todos vocês: Victoria, George, Aline, Adna, e tantos outros, obrigada.

Sou grata pela Roberta, que foi casa para mim física e de coração em tantos momentos.

Agradeço a todos os irmãos da Igreja Evangélica A Nova Jerusalém, pois o amor de vocês não me fez parar.

A todos aqueles que tive a oportunidade de ajudar, que direta ou indiretamente foram influenciados por minhas ações: obrigada por confiarem em mim. Se cresço, devo a vocês.

## RESUMO

O presente trabalho tem por tema a aplicabilidade das modificações trazidas pela Lei 14.176/2021 no âmbito das decisões proferidas no Juizado Especial Federal de Pernambuco, no que tange à flexibilização do critério de miserabilidade para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) ao Idoso e à Pessoa com Deficiência, ambos previstos na Lei 8.742/93, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). O escopo deste trabalho é analisar a aplicabilidade da legislação, propondo uma análise dos motivos e objetivos desta, no que concerne ao critério objetivo previsto em lei, bem como a efetividade do conceito de mínimo existencial para a prestação assistencial estatal mediante o BPC da LOAS. Para isso, empregou-se a metodologia de análise de sentenças, abordando a pesquisa de forma qualitativa e quantitativa. Qualitativa no que toca à análise das decisões tomadas, fundamentos, motivos e coerência; e quantitativa no que tange aos dados de aplicação, ou não, da legislação em foco nas sentenças analisadas.

**Palavras-chave:** Benefício de Prestação Continuada; Assistência Social; Direito Previdenciário; Direitos Sociais.

## ABSTRACT

The present work has as its theme the applicability of the modifications brought by Law 14.176/2021 in the context of decisions handed down in the Federal Special Court of Pernambuco, regarding the flexibility of the impoverishment criteria for the concession of the Continuous Cash Benefit to the Elderly and Persons with Disabilities, both provided for in the Organic Law of Social Assistance (LOAS), Law No. 8,742/93. The scope of this work is to analyze the applicability of the legislation, proposing to analyze the reasons and objectives for it, with respect to the objective criteria provided for in the law, as well as the effectiveness of the concept of minimum existence for state assistance through the LOAS Benefit. For this purpose, the methodology of sentence analysis was used, addressing the research in a qualitative and quantitative way. Qualitative in terms of the analysis of decisions made, foundations, reasons, and coherence, and quantitative in terms of the data on the application, or not, of the legislation in focus in the analyzed sentences.

**Keywords:** Continuing Provision Benefit; Social assistance; Social Security Law; Social rights.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1** - Gráfico que apresenta o percentual de sentenças que foram proferidas em ações de Benefício de Prestação Continuada ao Idoso ou Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência 33
- Figura 2** - Gráfico que apresenta o percentual de benefícios concedidos ou não nos acórdãos analisados 34
- Figura 3** - Gráfico que apresenta o percentual de sentenças que analisaram o critério de miserabilidade ou não 35
- Figura 4** - Gráfico que apresenta o percentual de sentenças que mencionam a possibilidade de flexibilização do critério de miserabilidade de um quarto do salário mínimo para metade do salário mínimo 36

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

JEFs – Juizados Especiais Federais

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MVF – Mandado de Verificação

STF – Supremo Tribunal Federal

TNU – Turma Nacional de Uniformização

PCD – Pessoa Com Deficiência

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>2 O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL NA LEI 8.742/2003</b>	<b>14</b>
<b>3 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</b>	<b>18</b>
<b>4 A EVOLUÇÃO DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO TEMPO</b>	<b>21</b>
<b>5 AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.176/2021 NO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA</b>	<b>26</b>
<b>6 METODOLOGIA</b>	<b>30</b>
<b>7 RESULTADOS OBTIDOS</b>	<b>31</b>
<b>8 DA FRAGILIDADE DA GARANTIA DA FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO BPC DA LOAS: COMENTÁRIO DOS ACHADOS</b>	<b>35</b>
<b>9 CONCLUSÃO</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>40</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Previsto no Inciso V do Art. 203 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 8.742/93, o benefício de prestação continuada é devido às pessoas com deficiência e com idade igual ou superior a 65 anos que comprovem não possuir meios de prover sua própria manutenção, nem tê-la provida por sua família. Nesse sentido, a referida legislação instituiu no § 3º, art. 20 que teriam direito ao benefício aqueles que possuíssem renda familiar mensal *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo. Este critério de renda é requisito para a prestação do benefício assistencial e é utilizado objetivamente para a aferição de miserabilidade social do indivíduo.

Nesse contexto, surgem reflexões e questionamentos acerca do critério de renda supracitado, à luz da ótica multidisciplinar das matérias, não se atendo apenas ao direito. Como corolário dessas análises e reflexões no âmbito do judiciário brasileiro, o requisito de renda sofreu diversas modificações durante o tempo, entre as quais destaca-se uma das mais recentes e relevantes: a Lei nº 14.176/2021.

Dessa maneira, o presente trabalho é organizado visando abarcar os seguintes pontos: a) a definição de mínimo existencial conforme a Constituição Federal; b) o conceito e previsão constitucional do Benefício de Prestação Continuada à luz da Lei nº 8.742/93; c) a evolução do critério de miserabilidade no tempo; c) a Lei nº 14.176/2021 e as alterações promovidas por esta no critério de miserabilidade; d) analisar, mediante decisões das turmas recursais, a aplicação ou não das modificações trazidas pela legislação na compreensão do critério de miserabilidade no contexto do Juizado Especial Federal de Pernambuco.

Para isso, em um primeiro momento, a fim de realizar a tarefa de conceituar o Benefício de Prestação Continuada, será analisada a Constituição Federal do Brasil em conjunto com obras doutrinárias que tenham refletido

sobre o tema. Já para a definição de mínimo existencial e a alteração de sua compreensão no tempo, serão observadas as mudanças efetuadas na Lei nº 8.472/2003 em suas versões ao decorrer do tempo, utilizando o método comparativo, a fim de identificar as modificações realizadas. Com relação às novidades trazidas pela Lei nº 14.176/2021 na Lei nº 8.742/2003, no que tange ao critério de miserabilidade, é realizada uma análise comparativa entre esta nova versão e as antigas, utilizando o progresso corolário dos resultados da acareação relativa às modificações do critério de miserabilidade através do tempo. Por fim, com o intuito de averiguar a aplicação das modificações recentes trazidas pela Lei nº 14.176/2021 nos Juizados Especiais Federais (doravante JEFs) de Pernambuco, será utilizado o método de análise de decisões proferidas pelas turmas recursais do JEFs de Pernambuco, retiradas do arsenal de jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, utilizando-se também a comparação sob critérios definidos com a finalidade de averiguar como está sendo tratado o critério de miserabilidade nestes juízos de direito.

Como resultado do alcance desses tópicos, pretendeu-se compreender a concepção atual do critério de miserabilidade para concessão do Benefício de Prestação Continuada da LOAS, as alterações realizadas pela Lei nº 14.176/2021 na Lei nº 8.742/2003 e sua efetiva aplicação no âmbito do Juizado Especial Federal da 5ª Região. Com a reflexão, deseja-se também lançar luz sobre a importância da garantia do mínimo existencial mediante a prestação do Benefício Assistencial Constitucional, assim como examinar qual seria a tendência interpretativa utilizada nos JEFs de Pernambuco para análise do critério de miserabilidade.

## 2 O CONCEITO DE MÍNIMO EXISTENCIAL NA LEI 8.742/2003

Num cenário econômico-social como o do Brasil, que está no pódio dos cinco países mais desiguais do mundo<sup>1</sup>, em que o índice de Gini do rendimento médio mensal real habitualmente recebido de todos os trabalhos foi de 0,509 em 2019 , no qual estima-se que 50% da população, aproximadamente 106.000.000 de pessoas, recebem menos que um salário mínimo nacional<sup>2</sup> que atualmente, no ano de 2023 , está compreendido em R\$ 1.302,00 , é fácil chegar a conclusão de que, frente à todas as despesas necessárias à existência – moradia, alimentação, transporte, vestimenta, etc – e ao pouco rendimento para custeá-las, uma parcela considerável da população brasileira não tem condições alguma de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família. Não se torna difícil, assim, concluir que a pobreza e a desigualdade social no Brasil são fatores que reclamam uma atuação mais garantista por parte do Estado, a fim de promover políticas públicas de combate à miséria e a desigualdade econômica no país.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 destaca, em seu artigo 3º, o instituto da igualdade como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. Em todo o dispositivo legal, há a disposição de diretrizes que devem ser perseguidas pelo Estado para efetivar o Estado Democrático de Direito, conforme se observa a seguir:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

---

<sup>1</sup> NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Brasil está entre os cinco países mais desiguais, diz estudo de centro da ONU. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguaisdiz-estudo-de-centro-da-onu/>. Acesso em 21 abr. 2023

<sup>2</sup> IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística). PNAD Contínua 2019: rendimento do 1% que ganha mais equivale a 33,7 vezes o da metade da população que ganha menos. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/27594-pnad-continua-2019-rendimento-do-1-que-ganha-mais-equivale-a-33-7-vezes-oda-metade-da-populacao-que-ganha-menos>. Acesso em: 21 abr. 2023

IV - promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1998).

Posto isso, observa-se que as disposições supracitadas não se resumem a meros anseios e pretensões, mas devem ser priorizadas, perseguidas, em conjunto por toda a sociedade para que a finalidade estatal seja garantida, sendo esta, a proteção dos indivíduos e a organização social.

Nesse liame, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos explicitam em preâmbulo de idêntica redação a relação entre a privação no âmbito econômico e o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, ao dispor que os Estados-Partes reconhecem que:

em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado a menos que se criem condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais, assim como de seus direitos civis e políticos<sup>3</sup>

Ademais, A Declaração e o Programa de Ação de Viena trazem expressamente que "a existência de situações generalizadas de extrema pobreza inibe o pleno e efetivo exercício dos direitos humanos"<sup>4</sup>. Ainda, afirma, que

a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana e que devem ser tomadas medidas urgentes para o conhecimento maior do problema da pobreza extrema e de suas causas, particularmente aquelas relacionadas ao problema do desenvolvimento, visando a promover os direitos das camadas mais pobres, pôr fim à extrema pobreza e à exclusão social e promover uma melhor distribuição dos frutos do progresso social. É essencial que os Estados estimulem a participação das camadas mais pobres nas decisões adotadas em relação às suas comunidades, à promoção dos direitos humanos e aos esforços para combater a pobreza extrema.

Frente ao exposto, percebe-se que o Brasil está longe de cumprir com as disposições em sede de Direitos Humanos e promover devidamente a igualdade preceituada pelo constituinte como objetivo precípua do país.

---

<sup>3</sup> ARZABE, P.H. Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos: o papel do Estado. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em 15 out. 2022.

<sup>4</sup> DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Viena, 14-25 de junho de 1993. Disponível em: 1993 Declaração e Programa de Acção adoptado pela Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos em junho de 1993.pdf (oas.org). Acesso em 30 set. 2023.

Dessa forma, é aparente a necessidade do intervencionismo estatal para a garantia de diversos direitos básicos devidos à população. Nesse momento, o conceito de piso vital mínimo surge como a possibilidade de uma vida com dignidade, de modo que seja possível exigir do Estado a asseguaração dos valores mínimos, conforme estão dispostos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, como resposta às obrigações comutadas à sociedade.<sup>5</sup>

Assim, a garantia das condições existenciais mínimas, bem como a proteção contra situações degradantes, são qualidades inerentes ao ser humano como sujeito de direito sob o regimento de um Estado de Direito. Nesse pensamento leciona Ingo Sarlet, veja:

a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida. (SARLET, 2007)

Dessa maneira, o núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, garante a provisão ao povo das suas necessidades vitais, tendo íntima relação com o que é de fato a garantia mínima para existência.

Dessarte, encontra-se a relação deste trabalho, no sentido de que o Benefício de Prestação Continuada cumpre um papel, eivado também pelo princípio da reserva do possível, de garantia de mínimo existencial às pessoas selecionadas pelo Estado como “mais necessitadas”. Insta salientar que o princípio da reserva do possível não pode ser utilizado como justificativa para omissão Estatal das garantias e responsabilidades titularizadas por este.

Dessa maneira, urge o embate quanto ao critério de miserabilidade de um quarto do salário mínimo: será ele compatível com o conceito de mínimo existencial? Ou será que o critério objetivo utilizado exclui da apreciação estatal pessoas que se encontram no limbo de não se encontrarem num estado de

---

<sup>5</sup> FIORILLO, C. A. P. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2013.

miserabilidade extremo como o exigido, mas de também não ter uma vida minimamente digna?.

Para responder este questionamento e propor uma ampliação do rol de pessoas tuteladas pelo direito da prestação continuada do benefício assistencial previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, a Lei 14.176/2021 é promulgada em 2021, pela Presidência da República, com o objetivo de “[...] estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social [...]” (BRASIL, 2021), conforme sua ementa.

### **3 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o único benefício de assistência social previsto na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 203, inciso V, e é regulamentado pela Lei nº 8.742/93, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (doravante, LOAS).

A assistência social foi estabelecida após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (doravante, CF/88), que definiu, no artigo 203, incisos I, II, III, IV, V e VI, os objetivos e princípios da assistência social, guiados pelo princípio constitucional da solidariedade, expresso no Artigo 3º, I. Esse princípio tem como finalidade a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, garantindo o desenvolvimento nacional, erradicando a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação.

A solidariedade constitucional está diretamente relacionada à seguridade social, cujo objetivo é construir, assistir e proteger todas as pessoas que dela necessitam. Nesse sentido, conforme previsto no art. 194 da CF/88, a Seguridade Social será subdividida em previdência, assistência e saúde, sendo a assistência de caráter não contributivo e seletivo. Seletivo porque só se destinam a quem precisar e não contributivo, pois diferente da previdência social, não se exige contribuições para o sistema para que se usufrua de seus benefícios e programas.

Assim, a assistência social, conforme prevista na Constituição Federal, engloba um conjunto de ações que se referem aos direitos fundamentais de prestação material. Isso significa que cabe ao Estado Brasileiro proteger e assistir as pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, com o objetivo de reduzir as desigualdades e garantir o mínimo necessário para a dignidade humana.

Nesse contexto, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742/93, foi criada para regulamentar a assistência social, estabelecendo

diretrizes e critérios para a concessão de benefícios e serviços, bem como para a articulação entre os diferentes setores e níveis de governo, visando à promoção da cidadania e à redução das desigualdades sociais.

A LOAS estabelece dois benefícios de assistência social: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Benefício Eventual. O BPC é destinado a idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade e risco social, com renda per capita inferior a um quarto do salário mínimo. Já o Benefício Eventual é concedido em situações de calamidade pública, emergência social ou risco social iminente, e consiste da concessão de auxílio financeiro ou material para atender necessidades básicas da população em situação de vulnerabilidade.

Dessa maneira, a fim de promover um entendimento mais completo sobre o que se pretende abarcar, é necessário entender quais são os critérios a serem atendidos para que haja a concessão da assistência estatal no valor de um salário mínimo, no âmbito do Benefício de Prestação Continuada.

A Lei nº 8.742/2003 prevê os requisitos para a concessão do Benefício de Prestação Conceituada, vide:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993)

Dessa forma, pode-se alegar que o critério comum para a aferição do benefício assistencial é não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

É importante salientar que a tutela estatal é residual, ou seja, a responsabilidade do Estado é secundária à da família e, portanto, é subsidiária ou residual, uma vez que o Estado somente arcará com a responsabilidade pela manutenção do mínimo de dignidade e cidadania do idoso e do deficiente quando a sua família não tiver condições de prover a sua subsistência e houver demonstrado a sua miserabilidade<sup>6</sup>.

Ademais, importa ressaltar que o benefício assistencial não possui caráter vitalício, é intransferível, e cessa com o falecimento do beneficiário, não

---

<sup>6</sup> Revista CEJ, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012

conferindo direito à pensão por morte. Além disso, conforme previsão do art. 21 da LOAS, o benefício de prestação continuada é revisto a cada dois anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem. Dessa forma, bianualmente, é verificado se as circunstâncias que fundaram a concessão do benefício perduram para que haja sua manutenção.

Outrossim, conforme o Decreto nº 6.214/2007, art. 4º, Incisos IV, V e VI, se evidenciam os seguintes elementos para a avaliação da hipossuficiência:

Art. 4 [...]

IV - família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso: aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo;

V - família para cálculo da renda per capita: conjunto de pessoas composto pela requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, 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; e

VI - renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, [...]. (BRASIL, 2007)

Dessa maneira, observa-se que o conceito de família é importantíssimo para a análise da condição pessoal de miserabilidade, visto que para computar a renda não se considera apenas o indivíduo, mas também os proventos de seus familiares, assim há uma verdadeira pretensão do dever familiar de abarcar as despesas e promover o sustento de seus integrantes.

Posto isto, detém-se que o critério de renda é elemento comum e consubstancial para as modalidades de Benefício de Prestação Continuada regulamentado pela LOAS, ao qual é a principal medida estatal, de caráter constitucional, para a garantia do mínimo existencial e alcance dos objetivos sociais do estado democrático de direito.

#### 4 A EVOLUÇÃO DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO TEMPO

Conforme previamente exposto, a Constituição Federal de 1988 determinou a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Assim, a fim de instrumentalizar a garantia constitucional, frente à necessidade normativa, foi editada em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de nº 8.742/93. *A priori*, a lei mencionada era regulamentada pelo Decreto nº 1.744/95, que dispunha que o Benefício de Prestação Continuada seria devido à família que tivesse renda *per capita* inferior ao disposto no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993, no qual havia a previsão de que o critério de renda seria a renda por pessoa inferior a um quarto do salário mínimo. Nesse sentido, importante ressaltar a nuance de que caso houvesse renda *per capita* no valor exato de um quarto do salário mínimo, estaria ali descaracterizada a miserabilidade.

Posteriormente, a LOAS foi alterada pelo Decreto nº 4.712/2003, e ambos os Decretos foram revogados pelo Decreto nº 6.214/2007, que acrescentou hipótese de prorrogação de período de recebimento de valores devidos à pessoa incapaz quando não houvesse pessoas habilitadas, a seu herdeiro necessário, veja:

Art. 2º O art. 162 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999 , passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:  
“Parágrafo único. O período a que se refere o caput poderá ser prorrogado por iguais períodos, desde que comprovado o andamento regular do processo legal de tutela ou curatela.” (BRASIL, 2007)

Em 2008, a LOAS foi novamente alterada pelo Decreto nº 6.564/2008, que determinou a não cumulatividade do BPC, salvo com verbas advindas de pensão especial de natureza indenizatória ou assistência médica.

Não obstante, em 2011, foram editadas as Leis 12.435/2011 e 12.470/2011, que promoveram modificações importantíssimas como a definição de qual familiares fariam efetivamente parte do grupo familiar ou não, a determinação da suspensão do BPC à pessoa com deficiência quando esta estiver exercendo atividade remunerada, mesmo que não como empregado e a possibilidade de prestação de benefício ao idoso que se encontre em unidade de acolhimento de longo prazo.

Apesar das modificações supracitadas não tangerem diretamente ao que se entende como critério de miserabilidade, visto que logo se remete ao pensamento de renda *per capita* inferior ou igual a um quarto do salário mínimo, os fatores tratados e alterados tocam na possibilidade ou não da concessão do benefício frente à quesitos que inferem na renda familiar, possibilidade de sustento e residualidade da responsabilidade estatal.

Em relação à definição de quais familiares fazem parte efetivamente do grupo familiar ou não, houve uma grande distinção do anteriormente regulado, pois os familiares considerados como integrantes eram aqueles listados no rol de dependentes da Lei 8.213/1991, sendo estes: o cônjuge; a companheira; o companheiro; o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido; os pais; e o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 anos ou inválido (BRASIL, 1991).

Após a entrada em vigor da Lei 12.435/2011, ficou determinado que o estado civil dos irmãos e filhos ou menores tutelados seria fator considerável, bem como não se consideraria mais a existência de deficiência, nem fator etário nessa análise. Veja:

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

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (BRASIL, 2011)

No âmbito do judiciário, houve evoluções e provocações acerca da modificação do critério de renda. Em que pese, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1232 DF pelo STF, em favor da constitucionalidade do critério de miserabilidade, compreendeu a limitação em conformidade com os ditames constitucionais.

Já em meados de 2009, houve o julgamento do STJ do REsp 1.112.557-MG, o qual fomentou o entendimento da miserabilidade objetiva e da consideração de outros elementos para qualificar a hipossuficiência de que trata a LOAS, compreendido pelo STF em jurisprudência.

Ressalte-se que este julgamento posterior não declarou a inconstitucionalidade total da limitação para caracterizar a miserabilidade, contrariando ao todo o entendimento anterior do STF. Em verdade, considerou parcialmente inconstitucional, haja vista que promoveu o entendimento de que outros elementos poderiam ser considerados para identificar a miserabilidade, sem inferir sobre a inconstitucionalidade nas hipóteses de enquadramento no critério que revelaria uma miserabilidade objetiva.

Posteriormente, em 2004, a Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federal sumulou o entendimento mediante à Súmula 11 da TNU<sup>7</sup>, no sentido de que a renda mensal *per capita* superior ao limite de um quarto do salário mínimo não é impedor para a concessão do benefício assistencial previsto na LOAS, caso haja outros elementos que demonstrem a situação de hipossuficiência.

Outrossim, outros atos modificaram o conceito de miserabilidade para a concessão do benefício de prestação continuada em que pese o julgamento do Recurso Extraordinário 580.963/PR, em 2013, no qual restou determinada a inconstitucionalidade do critério objetivo de miserabilidade. Nesse sentido, entendeu-se pela flexibilização do critério objetivo, não podendo este ser apenas o único elemento para caracterização da hipossuficiência da qual advém a concessão de benefício de prestação continuada.

---

<sup>7</sup> A renda mensal, *per capita*, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante.

Neste momento, é importante salientar que apesar de ter havido essa flexibilização frente a outros elementos, considerava-se que aqueles que possuíam renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo já eram considerados miseráveis. Assim, o indivíduo que possuísse renda por pessoa menor que um quarto do salário mínimo no grupo familiar seria, desde então, objetivamente miserável; enquanto aquele que superasse o critério poderia ter outros elementos considerados para que pudesse haver caracterizada a hipossuficiência econômica.

A flexibilização mencionada acima vem sendo utilizada por magistrados do Juizado Especial Federal da 5ª Região para denegarem benefícios assistenciais aos requerentes que se encontram abaixo do limite de renda, porém possuem em sua casa móveis considerados incompatíveis com a situação de miserabilidade econômica idealizada pelos julgadores.

De fato, é uma etapa quase que presente em todas as ações envolvendo Benefício de Prestação Continuada e Avaliação Social. Tal medida tomada pelos magistrados consiste na visita de um oficial de justiça ao endereço informado no processo, a fim de colher informações sobre o grupo familiar e tirar fotos da residência.

As fotos mencionadas são muitas das vezes os elementos utilizados pelo juízo da vara para indeferir o pedido, sob a alegação de que móveis ou estrutura de residência como as que outrora se apresentam, não possuem congruência com a falta de renda mensal. Dessa forma, observa-se que o critério objetivo de miserabilidade não subsiste frente a esse procedimento, tendo em vista que até a pessoa que tenha renda inferior à um quarto do salário mínimo pode ser considerada não miserável por possuir uma televisão de tela plana, uma casa com cerâmica, uma geladeira de inox, dentre outros utensílios de maior valor aquisitivo. Isto porque, fundamentado no julgamento do STF, considera-se que o critério de renda pode ser também flexibilizado frente a outros meios probatórios.

Já no início de 2020, mediante a Lei 13.981/2020, o critério de renda foi alterado de um quarto do salário mínimo para meio salário mínimo. A mudança

não surtiu muito efeito, pois, mediante a (ADPF) 662, proposta pela Advocacia Geral da União, o Ministro Gilmar Mendes suspendeu a eficácia do texto legal. Fundamentou a suspensão na não emergencialidade e precariedade da medida, pois o texto foi editado em meio à pandemia da COVID-19, na qual houve a ampliação da proteção social de diversas formas temporariamente por conta da urgência da calamidade global. Entretanto, o Ministro salientou que a Lei 13.981/2020 não fora feita sob essas condições, e sim modificou o texto da LOAS definitivamente, majorando a responsabilidade do Estado e onerando os cofres públicos, sem indicar a fonte de custeio total respectiva.

Em que pese, fora suscitado o dispositivo constitucional encontrado no art. 195, § 5º, o qual dispõe que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total. (BRASIL, 1998), bem como a legislação infraconstitucional constante na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000), em seus artigos 17 e 24, assim como o art. 144 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para justificar a incompatibilidade momentânea da eficácia legislativa com a ausência da fonte de custeio total. Assim, passados dois anos sem as diligências necessárias, a ação foi extinta sem julgamento do mérito.

Assim, ainda no mesmo ano fora editada a Lei 13.981/2020 que realizou a previsão inovadora de que a renda *per capita* necessária para o Benefício Assistencial seria aquela igual ou inferior a um quarto do salário mínimo, ampliando o alcance do benefício, haja vista que agora aqueles que possuíam renda de exatos um quarto também seriam alvo da assistência social.

Logo em seguida, o presidente contemporâneo editou a Medida Provisória nº 1023/2020, que futuramente foi convertida na Lei 14.176/2021, a qual determinou que o critério de renda para concessão do BPC permaneceria o critério de renda *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. Entretanto, estipulou critério adicional para caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social.

## **5 AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI Nº 14.176/2021 NO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) pode ser considerado a maior expressão da política de amparo à população hipossuficiente do país, garantindo renda mínima para idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade.

Dessa forma, frente à magnitude e procura desta prestação assistencial estatal, muito se debate acerca dos critérios de elegibilidade para recebimento do auxílio.

Assim, com o intuito de aprimorar a concessão do BPC e estabelecer diretrizes mais efetivas para avaliar a condição de miserabilidade, o legislador vem desenvolvendo leis que busquem regular os critérios de adequação para concessão do benefício constitucional alinhados com a política do Estado.

Nesse sentido, surge a Lei 14.176/2021, que propôs significativas alterações ao critério de elegibilidade, principalmente em relação à flexibilização do critério de renda para aferição do requisito de miserabilidade econômica. Neste capítulo, serão examinadas detalhadamente as mudanças promovidas pela referida lei e seus impactos na concessão do benefício, bem como as implicações para os indivíduos que necessitam dessa assistência social vital. Dessa maneira, passaremos à análise da legislação em si e suas principais modificações.

A principal alteração no texto legal da Lei Orgânica da Assistência Social foi a inclusão do art. 20-B, a seguir:

“Art.20.....  
 .....  
 .....  
 .....

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

I – (revogado);

.....  
.....  
§ 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei.

.....  
.....” (NR)

“Art. 20-B. Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita de que trata o § 11-A do referido artigo:

I – o grau da deficiência;

II – a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e

III – o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

§ 1º A ampliação de que trata o caput deste artigo ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento. (BRASIL, 2021)

Conforme o art. 20, § 3º da Lei 14.176/2021, o critério de renda para concessão de benefício de prestação continuada ao idoso ou à pessoa com deficiência se manteve o mesmo da disposição legal anterior, o qual seja a de renda per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo.

Contudo, a partir de 1º de janeiro de 2022, com a entrada em vigor da lei supracitada, foram ampliadas as hipóteses de caracterização da miserabilidade frente a outros elementos, segundo se expõe a seguir.

O art. 20-B, incluído pela Lei 14.176/2021, trouxe a possibilidade de flexibilização do limite de renda *per capita* de um quarto do salário mínimo para metade do salário mínimo, quando existentes os aspectos constantes nos incisos I, II e III do referido artigo.

Nesse sentido, o dispositivo legal determina que a ampliação ocorrerá em escalas graduais, definidas em regulamento, que até o momento não foi editado.

Saliente-se que o parágrafo único do art. 6º da Lei 14.176/2021 determinou que a validade da ampliação contida no art. 20-B da legislação mencionada está condicionada à edição de decreto regulamentador do Poder Executivo, no qual deverá ser comprovado o atendimento aos requisitos fiscais.

Desta feita, observa-se que a dilatação do critério de miserabilidade para concessão de Benefício de Prestação Continuada trazido pela Lei 14.176/2021 não encontra aplicabilidade e eficácia de fato, haja vista a ausência da norma infralegal que a regulamente.

Em que pese o exposto, quanto ao inciso I, que trata do grau da deficiência, tem-se que a verificação das limitações poderá ocorrer mediante avaliação biopsicossocial realizada por intermédio de equipe multiprofissional e interdisciplinar, que avaliará impedimentos, limitações, restrições e questões socioambientais, observando os termos da Lei n. 13.146/2015, Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Assim, frente à ausência de regulamento próprio para a ampliação de que trata o art. 20-B da Lei 14.476/2021, entende-se pelo cabimento da aplicação do art. 40-B da legislação comentada para a aferição da deficiência para fins da flexibilização da renda per capita de que trata o art. 20-B, I da Lei 14.176/2021<sup>8</sup>.

Dessa forma, ante à toda a análise legislativa acerca do critério de miserabilidade, partindo do surgimento da Lei 8.742/1993 até a legislação atual em vigor, faz-se um quadro esquematizado que demonstra as modificações ocorridas no critério de miserabilidade, de forma concisa, a seguir:

---

<sup>8</sup> Art. 40-B. Enquanto não estiver regulamentado o instrumento de avaliação de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação do grau da deficiência e do impedimento de que trata o § 2º do art. 20 desta Lei, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas, respectivamente, pela Perícia Médica Federal e pelo serviço social do INSS, com a utilização de instrumentos desenvolvidos especificamente para esse fim.

**Tabela 1 - Critério de miserabilidade para fins de recebimento do BPC**

<b>Critério de miserabilidade para fins de recebimento do BPC</b>			
Redação dada pela Lei 12.435/2011	Redação dada pela Lei 13.981/2020	Redação dada pela Lei 13.982/2020	Redação dada pela Lei 14.176/2021  (MP 1023/2020)
Renda mensal <i>per capita</i> inferior a 1/4 (um quarto) do SM	Renda mensal <i>per capita</i> inferior a 1/2 (meio) SM	Renda mensal <i>per capita</i> igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do SM até 31/12/2020	Renda mensal <i>per capita</i> igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do SM e, presentes outros elementos de prova da miserabilidade poderá ser o critério ampliado para 1/2 SM (sem termo final)
§ 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.	§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/2 (meio) salário-mínimo.	§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja:  I - igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo, até 31 de dezembro de 2020;  II - (VETADO).	§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. § 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei.

Fonte: Elaboração própria

## 6 METODOLOGIA

Como espaço amostral para a pesquisa proposta por este trabalho, encontram-se 66 decisões proferidas pelas Turmas Recursais no âmbito do Juizado Especial Federal de Pernambuco em ações em que se pleiteia a concessão de Benefício de Prestação Continuada ao Idoso e à Pessoa com Deficiência.

As decisões foram retiradas do endereço eletrônico [www.trf5.jus.br](http://www.trf5.jus.br), site oficial do Tribunal Regional da 5ª região. Empregou-se como critério de busca para a jurisprudência utilizada neste trabalho a pesquisa específica pelos termos “Benefício de Prestação Continuada” e “Miserabilidade”.

Ademais, como esta pesquisa é realizada sob a ótica da Lei 14.176/2021 e esta só entrou em vigor a partir do 1º de janeiro de 2022, utilizou-se o corte temporal das sentenças proferidas entre 01/01/2022 e 31/12/2022.

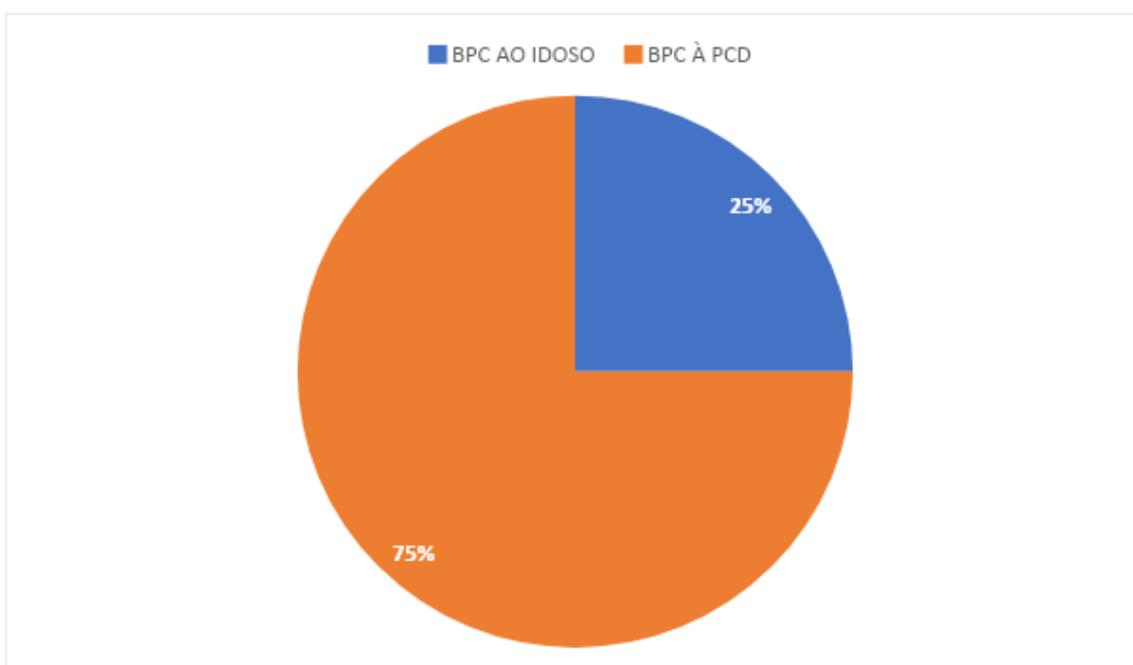
Foram elencados os seguintes questionamentos para análise das sentenças, de maneira a produzir dados objetivos que serão posteriormente analisados:

- 1 - Qual o tipo de BPC pleiteado? (BPC ao Idoso ou à Pessoa com Deficiência)
- 2 – O BPC foi concedido ou não?
- 3 - A sentença analisa o critério de miserabilidade?
- 4 - A sentença menciona a possibilidade de flexibilização do critério de miserabilidade de um quarto do salário mínimo para metade do salário mínimo?

## 7 RESULTADOS OBTIDOS

Do espaço amostral, 25% das sentenças eram de ações que buscavam a concessão de Benefício Assistencial ao Idoso; enquanto 75%, a maioria, eram de Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência. Veja o gráfico abaixo, na Figura 1:

**Figura 1** - Gráfico que apresenta o percentual de sentenças que foram proferidas em ações de Benefício de Prestação Continuada ao Idoso ou Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência



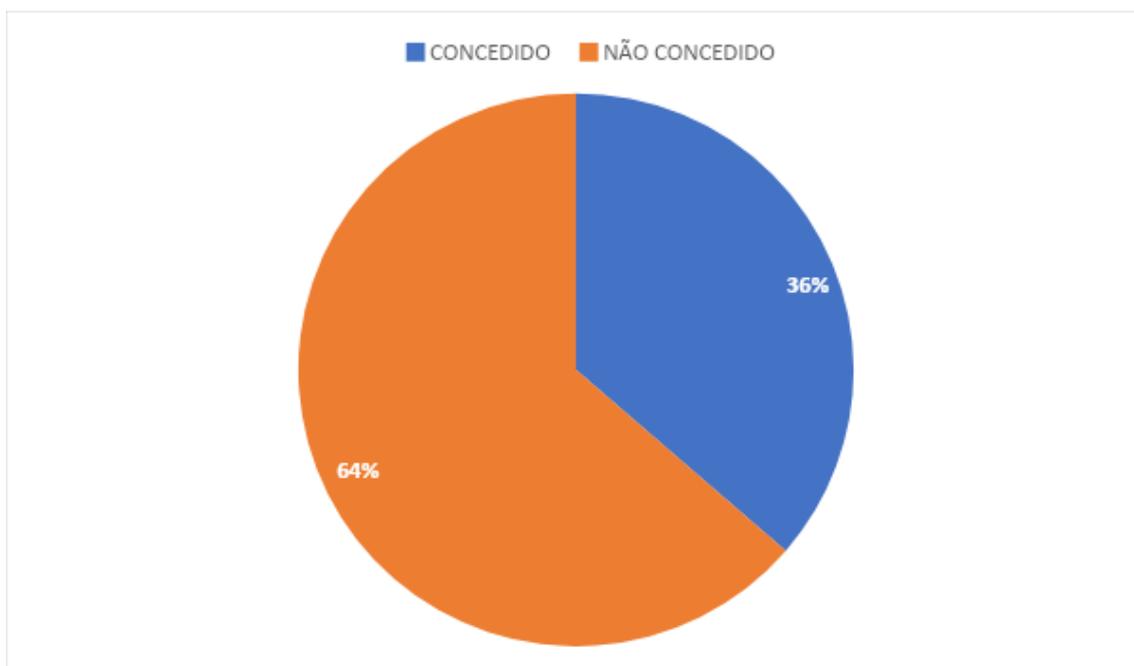
Fonte: Elaboração própria

Um dos motivos que pode justificar a discrepância entre os dados é a dificuldade de conseguir a concessão do Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência na esfera administrativa, visto que há o critério de Deficiência, o qual é analisado por médicos vinculados à autarquia previdenciária.

Por outro lado, a concessão do Benefício de Prestação Continuada ao Idoso é mais simples, visto que o critério de idade é objetivo e é comprovado facilmente por documentos de identificação pessoal de fácil acesso e que, normalmente, são anexados ao processo administrativo.

Quanto à concessão ou não dos benefícios, os dados demonstram que 64% das dos benefícios recorridos não foram concedidos; enquanto 36% foram. Observe:

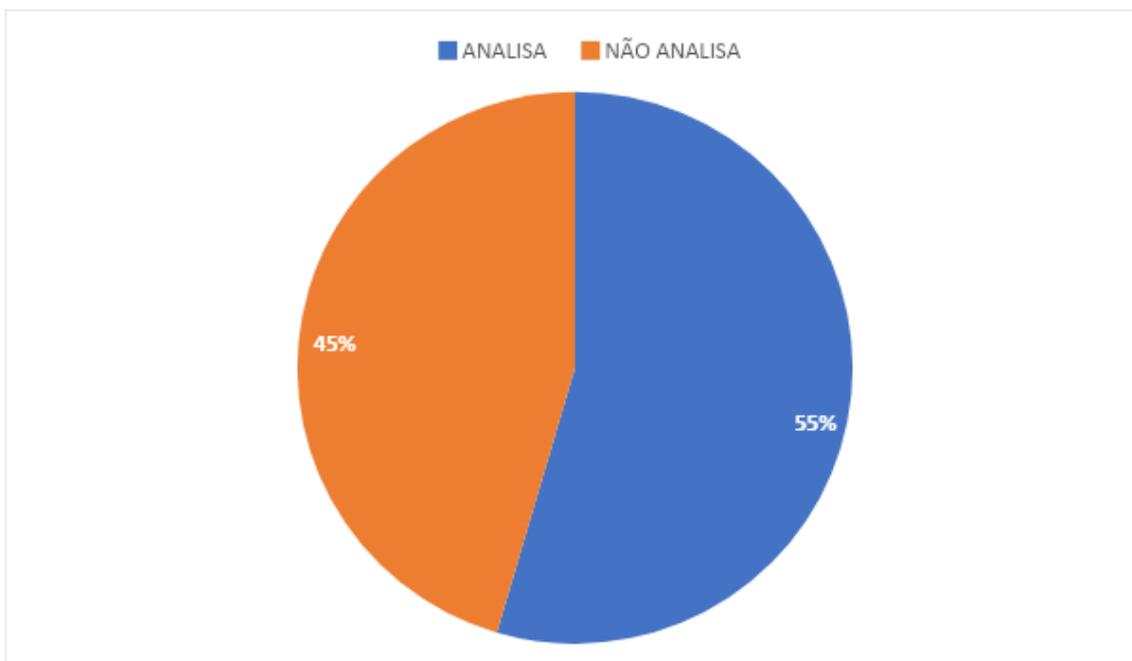
**Figura 2** - Gráfico que apresenta o percentual de benefícios concedidos ou não nos acórdãos analisados



Fonte: autoria própria

Já no que tange à análise ou não do critério de miserabilidade pelas decisões em análise, compreende-se dos dados que 45% das sentenças não analisaram o critério de miserabilidade, enquanto 55% procederam à análise. Veja:

**Figura 3** - Gráfico que apresenta o percentual de sentenças que analisaram o critério de miserabilidade ou não

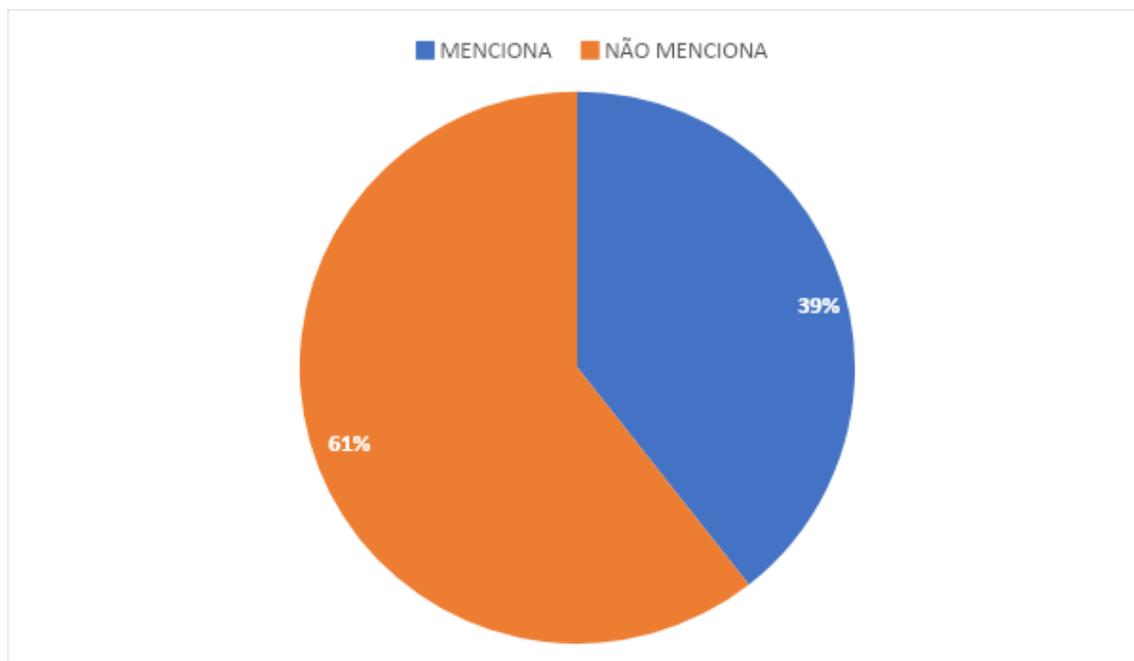


Fonte: Elaboração própria

A justificativa para as sentenças que não analisaram o critério de miserabilidade, grande parte, repousam na argumentação de que o laudo médico do expert constatou a capacidade para o trabalho e/ou vida independente e, frente ao não preenchimento de um dos requisitos, não seria necessário realizar a análise do outro, visto que para a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência é necessário o cumprimento dos dois requisitos - impedimentos de longo prazo e miserabilidade econômica - de maneira concomitante.

Quanto às sentenças que mencionam a flexibilização do critério de miserabilidade para metade do salário mínimo, tem-se que 39% das decisões em análise mencionaram a possibilidade de flexibilização do critério de miserabilidade de um quarto do salário mínimo para metade do salário mínimo. Nenhuma sentença trouxe objetivamente o rol presente a legislação, mas aplicou a flexibilização do critério, o qual acabou atingindo o seu fim: ampliar o limite de renda para alcance do benefício assistencial em comento, veja:

**Figura 4** - Gráfico que apresenta o percentual de sentenças que mencionam a possibilidade de flexibilização do critério de miserabilidade de um quarto do salário mínimo para metade do salário mínimo



Fonte: Elaboração própria

Assim, observa-se que, apesar de não estar plenamente eficazes, as modificações que visam flexibilizar o critério de renda *per capita* para a concessão do BPC de um quarto para metade do salário mínimo tem tido aderência, ainda que não seja majoritária nos Juizados Especiais Federais de Pernambuco.

Tal cenário causa insegurança jurídica e reduz o alcance da proteção assistencial que se pretende mediante a legislação objeto deste trabalho. Isto porque a ausência de regulamentação, que inviabiliza a avaliação dos critérios determinantes da flexibilização ou não, torna ineficaz o texto legal, apesar de até os dificultosos juizados especiais já reconhecerem a necessidade de tal flexibilização e a pacificação jurisprudencial acerca da insuficiência do critério objetivo de um quarto do salário mínimo de renda *per capita* como aferidor da miserabilidade familiar.

## **8 DA FRAGILIDADE DA GARANTIA DA FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO DE MISERABILIDADE PARA CONCESSÃO DO BPC DA LOAS: COMENTÁRIO DOS ACHADOS**

Dessa maneira, ao analisar os dados apresentados, é possível depreender que o art. 20-B introduzido na LOAS pela Lei nº 14.176/2021 não se encontra em pleno efeito pela ausência da regulamentação. Todavia, o espírito da lei e as alterações que propôs não são novidades na discussão jurisprudencial e doutrinária que abarca o critério de miserabilidade para a prestação do benefício assistencial constitucional.

Nesse sentido, a falta de menção e eficácia da lei em vigor pode ser fundamento para possível violação de direitos e dificuldade para garantia do Benefício de Prestação Continuada àquele que precisa e faz jus ao seu recebimento. Isso se justifica uma vez que, apesar de um percentual considerável das sentenças mencionar a possibilidade de flexibilização do critério de miserabilidade de um quarto do salário mínimo para metade de um salário mínimo, não foram observados os requisitos legais para a flexibilização e o cuidado que o legislador teve para redação e aprovação da lei.

Em que pese não estarem válidos ainda os requisitos objetivos trazidos pelo art. 20-B da Lei nº 14.176/2021, pela falta de regulamentação, conforme o parágrafo único do art. 6<sup>a</sup> da mencionada lei, os arts. 11 e 11-A também da mesma legislação, demonstram a hipótese de cabimento da ampliação e flexibilização do critério objetivo de miserabilidade de 1/4 para 1/2 do salário mínimo anual quando presentes outros fatores que demonstrem a vulnerabilidade econômica e social.

Dessa forma, há uma fragilidade da garantia da flexibilização do critério de miserabilidade para concessão do BPC da LOAS, o qual, presente certos elementos, pode ser ampliado a fim de que se abranja mais situações de vulnerabilidade e assim haja a garantia do mínimo existencial para pessoas antes excluídas pelo ordenamento jurídico.

Nesse passo, a lei 14.176/2021 tem o condão de ampliar direitos sociais e fortalecer o estado democrático de direito e o posicionamento garantista, bem

como de implementar o sistema da seguridade social no Brasil. Por todo o exposto, compreende-se que os magistrados do Juizado Especial Federal precisam aplicar não apenas a noção de flexibilização do critério de um quarto do salário mínimo, mas também a presença dos requisitos legais dispostos na Lei nº 14.176, bem como que urge a necessidade de edição de regulamento que reja as hipóteses abarcadas pelo art. 20-B da Lei nº 14.176/2021.

## 9 CONCLUSÃO

Nesse diapasão, frente ao comentado, o escopo do Benefício de Prestação Continuada, qual seja, prover a renda mensal básicas aqueles considerados mais vulneráveis (pessoas com impedimentos de longo prazo que as impeçam de prover o próprio sustento e idosos com 65 anos ou mais), que não conseguem garantir o básico para si, nem tem alguém que possa fazê-lo, é, conforme visto, intimamente ligado à persecução estatal à garantia do mínimo existencial e da dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, o objeto da prestação constitucional é a diminuição da pobreza e vulnerabilidade social de pessoas específicas, escolhidas pelo constituinte como carentes desta proteção. Contudo, o que debateu alhures, condiz com a adequação do critério de miserabilidade para concessão do BPC, haja vista ser esse fator comum às duas espécies do citado benefício.

Na primeira parte deste trabalho, na análise legislativa sobre a mutação do critério de miserabilidade, foi possível observar que as alterações no requisito de renda não pode ser caracterizado exatamente como uma evolução, pois as suas flexibilizações foram utilizadas não somente para ampliar direitos, mas principalmente foram usadas de forma negativa, a fim de justificar uma averiguação mais rigorosa do que a prevista na legislação, mediante verificação social da residência e acareação de bens residenciais e de estrutura do imóvel.

Assim, apesar de toda a modificação legislativa acerca do critério de renda, há adequações eivadas de requisitos impostos e subjetivos que prejudicam ou dificultam o acesso de pessoas que possuem baixa renda enquadrada no critério objetivo de renda ao Benefício Assistencial.

Por outro lado, há pessoas que superam o critério de um quarto do salário mínimo e estão em situação de extrema vulnerabilidade social que não conseguem obter a proteção do Estado.

Tais cenários são discutidos o tempo todo, principalmente no âmbito dos Juizados Especiais Federais, os quais recebem esse tipo de demanda

diariamente. Isto se demonstra pela diversidade de modificações e debates acerca do critério de renda, inclusive para chegar ao cenário que estamos hoje.

Assim, a Lei nº 14.176/2021 veio para possibilitar uma flexibilização mais regulamentada, com objetivo de ampliar direitos e proporcionar segurança jurídica ao elencar requisitos que, se preenchidos, serão capazes de alterar o critério de um quarto para metade do salário mínimo.

Contudo, conforme fora dito, a legislação não se encontra em pleno efeito pela ausência da regulamentação dos critérios que possibilitariam a flexibilização do requisito econômico. Todavia, o espírito da lei e as alterações que propôs não são novidades na discussão jurisprudencial e doutrinária que abarcam o critério de miserabilidade e não é novo aos magistrados que o critério de um quarto não é suficiente para averiguação justa da vulnerabilidade do grupo familiar de quem pleiteia o Benefício Assistencial.

Assim, mediante à análise qualitativa das decisões das Turmas Recursais do TRF5, foi possível ver que nas sentenças apreciadas, um pouco menos da metade das decisões continha a possibilidade de flexibilização. Importante salientar que nenhuma mencionou a elevação do teto de renda para metade do salário mínimo. Entretanto, atestavam a insuficiência do critério objetivo de um quarto e se propunham a analisar outros fatores socioeconômicos que poderiam demonstrar a existência de vulnerabilidade social.

Dessa forma, infelizmente, a ampliação trazida pela Lei 14.176/2021, que visa aumentar a efetivação dos direitos sociais e fomentar a proteção dos indivíduos vulneráveis, não está em pleno exercício, gerando uma ineficácia dos esforços do legislador, frente a necessidade de regulamento específico.

Dessa maneira, observa-se uma fragilidade na garantia da flexibilização do critério de miserabilidade para a concessão do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social, o qual, mediante a inclusão de determinados elementos, poderia ser ampliado com o objetivo de abranger um espectro mais amplo de situações de vulnerabilidade, assegurando, assim, o mínimo existencial para indivíduos previamente excluídos pelo sistema legal.

Diante do exposto, fica evidente a urgência na criação de um regulamento que oriente as situações abrangidas pelo artigo 20-B da Lei nº 14.176/2021. Ademais, é impreterível que os juízes dos Juizados Especiais Federais considerem não apenas a ideia de flexibilização do critério de um quarto do salário mínimo, mas também levem em conta a presença dos requisitos legais estabelecidos na Lei nº 14.176/2021.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARZABE, P.H. **Pobreza, Exclusão Social e Direitos Humanos: o papel do Estado**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/dhesc/phelena.html>. Acesso em 15 out. 2022.

AZAN, G. **Economie sociale: quel pari?**. Revista Economie et Humanisme. nº 347, décembre 2018 - janvier 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000200017&script=sci\\_arctext&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142012000200017&script=sci_arctext&lng=pt). Acesso em 15 de outubro de 2020.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 117/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491071>. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Decreto nº 1.744/1995. **Regulamenta O Benefício De Prestação Continuada Devido A Pessoa Portadora De Deficiência E Ao Idoso, De Que Trata A Lei 8.742, De 07/12/1993, Que Dispõe Sobre A Organização Da Assistência Social**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, D.F. 08 de dezembro de 1995. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 06 jun. de 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.618/2015. **Regulamenta a Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015, que dispõe sobre o valor do salário-mínimo e a sua política de valorização de longo prazo**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.

Brasília, D.F. 29 de julho de 2015. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 13 out. de 2022.

BRASIL. Lei n. 8.212 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui plano de custeio.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília D.F. 24 de julho de 1991. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 15 out. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.213 de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, D.F. 24 de julho de 1991. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 13 de out. de 2022.

BRASIL. Lei n. 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. D.F. 07 de dezembro de 1993. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 10 de out. de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. **ALTERA OS ARTS. 21 E 24 DA LEI Nº 8.212, DE 24 DE JULHO DE 1991, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE CUSTEIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, PARA ESTABELECEER ALÍQUOTA DIFERENCIADA DE CONTRIBUIÇÃO PARA O MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL E DO SEGURADO FACULTATIVO SEM RENDA PRÓPRIA QUE SE DEDIQUE EXCLUSIVAMENTE AO TRABALHO DOMÉSTICO NO ÂMBITO DE SUA RESIDÊNCIA, DESDE QUE PERTENCENTE A FAMÍLIA DE BAIXA RENDA; ALTERA OS ARTS. 16, 72 E 77 DA LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991, QUE DISPÕE SOBRE O PLANO DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, PARA INCLUIR O FILHO OU O IRMÃO QUE TENHA DEFICIÊNCIA INTELECTUAL OU MENTAL COMO DEPENDENTE E DETERMINAR O PAGAMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE DEVIDO À EMPREGADA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL DIRETAMENTE PELA PREVIDÊNCIA SOCIAL; ALTERA OS ARTS. 20 E 21 E ACRESCENTA O ART. 21-A À LEI Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993 - LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, PARA ALTERAR REGRAS DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA; E ACRESCENTA OS §§ 40**

**E 50 AO ART. 968 DA LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002 - CÓDIGO CIVIL, PARA ESTABELECEM TRÂMITE ESPECIAL E SIMPLIFICADO PARA O PROCESSO DE ABERTURA, REGISTRO, ALTERAÇÃO E BAIXA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, D.F. 31 de agosto de 2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 06 jun. de 2023.

BRASIL. Lei n. 13.146 de 06 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. D.F. 06 de julho de 2020. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 15 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília. D.F. 23 de março de 2020. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em 07 jun. 2023.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA. **Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.** Viena, 14-25 de Junho de 1993. Disponível em: 1993 Declaração e Programa de Acção adoptado pela Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos em junho de 1993.pdf (oas.org). Acesso em 15 out. 2022.

CARVALHO, W. R. A. **Exigibilidade judicial dos direitos fundamentais sociais.** 2006. 240 f. Dissertação (Mestrado) - Instituição Toledo de Ensino. Bauru, 2006. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4jX40WzSaRUJ:www.periodicos.unir.br/index.php/primeiraversao/article/download/502/561+&cd=7&hl=ptBR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-d>, Acesso em 15 de out. de 2022.

COLIN, D. R. A. et. al. LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social anotada. São Paulo: Veras editora, 2014.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** Salvador: JusPODIVM, 2012.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 4 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2011.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **A seguridade social na constituição federal**. 2. Ed. São Paulo: LTr, 2012.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2014.

SANTOS, Marisa Ferreira. **O princípio da seletividade das prestações de Seguridade Social**. São Paulo: LTr, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol III. Os Direitos Humanos e a Tributação – Imunidades e isonomia. Rio de Janeiro. Editora Renovar. 2014.