



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

THIAGO DE LAVOR PAES BARRETO

**O REQUISITO DE MISERABILIDADE NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA – LOAS: desafios na prática forense**

RECIFE

2023

THIAGO DE LAVOR PAES BARRETO

**O REQUISITO DE MISERABILIDADE NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA – LOAS: DESAFIOS NA PRÁTICA FORENSE**

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 bacharel em Direito.

Área de Concentração: Seguridade Social

Orientador (a): Manoel de Oliveira Erhardt

RECIFE

2023

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

Barreto, Thiago de Lavor Paes.

O Requisito de Miserabilidade na concessão do Benefício de Prestação
Continuada - LOAS: Desafios na prática forense / Thiago de Lavor Paes
Barreto. - Recife, 2023.

58p, tab.

Orientador(a): Manoel de Oliveira Erhardt

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

1. LOAS. 2. Miserabilidade. 3. Laudo Social. I. Erhardt, Manoel de
Oliveira. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

THIAGO DE LAVOR PAES BARRETO

**O REQUISITO DE MISERABILIDADE NA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE
PRESTAÇÃO CONTINUADA – LOAS: desafios na prática forense.**

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 bacharel em Direito.

Aprovado em 18/12/2023.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt (Orientador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (1º Examinador)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Edilson Pereira Nobre Junior (2º Examinador)

Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 objetiva erradicar a pobreza, as desigualdades sociais e a promover o bem de todos; neste sentido, a seguridade social é um aliado do Estado para alcançar esse objetivo. Nesse contexto, em seu art. 203, inc. V, garante *"um salário mínimo 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"*. Este trabalho busca realizar uma breve análise e discussão acerca da importância social do BPC-LOAS e das dificuldades práticas que se apresentam na análise, nos processos judiciais, do requisito de miserabilidade para a concessão do Benefício de Prestação Continuada - LOAS. Para isso, são apresentados os requisitos constantes na legislação que rege a matéria assim como as mudanças jurisprudenciais mais importantes e recentes acerca do tema. Após, esses requisitos são confrontados com a prática forense, ou seja, com os elementos probatórios produzidos durante o curso do processo que procuram auxiliar o juízo acerca do preenchimento ou não do critério de miserabilidade. Por fim, como forma de ilustrar o tema abordado no presente trabalho, é realizada uma breve análise dos processos sentenciados sobre a matéria no ano de 2022 na 38ª Vara Federal de Pernambuco no âmbito do Juizado Especial Federal. Conclui-se que os principais meios de prova utilizados são os relatórios fotográficos gerados no laudo social de cada processo, o que contribui para uma maior subjetividade no julgamento da matéria. Nesse contexto, a regulamentação de critérios mais objetivos é medida imperativa para uma maior segurança jurídica acerca do tema.

Palavras-Chave: LOAS; Miserabilidade e Laudo Social.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution aims to eradicate poverty and social inequalities and promote the well-being of all; in this sense, social security is an ally of the State in achieving this goal. In this context, in its art. 203, item V, it guarantees "*a monthly minimum wage to the disabled person and to the elderly who prove that they do not have the means to provide for their own maintenance or to have it provided for by their family, as provided by law*". This paper seeks to carry out a brief analysis and discussion about the social importance of the BPC-LOAS and the practical difficulties that arise in the analysis, in legal proceedings, of the requirement of poverty for the granting of the Benefício de Prestação Continuada - LOAS. To this end, the requirements contained in the legislation that governs the matter are presented, as well as the most important and recent changes in case law on the subject. These requirements are then compared with forensic practice, that is, with the evidence produced during the course of the proceedings that seek to assist the court in determining whether or not the poverty criterion is met. Finally, as a way of illustrating the topic addressed in this paper, a brief analysis of the cases sentenced on the matter in 2022 in the 38th Federal Court of Pernambuco within the scope of the Federal Special Court is carried out. It is concluded that the main means of evidence used are the photographic reports generated in the social report of each case, which contributes to greater subjectivity in the judgment of the matter. In this context, the regulation of more objective criteria is an imperative measure for greater legal certainty on the subject.

Keywords: LOAS; Poverty and Social Report.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIN - Ação Declaratória de Inconstitucionalidade

AE - Auxílio Emergencial

BPC - Benefício de Prestação Continuada

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIF: Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde

CNAS: Conselho Nacional da Assistência Social

CRAS: Centro de Referência de Assistência Social

CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

ICIDH - Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Limitações

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

OMS - Organização Mundial da Saúde

ONU - Organização das Nações Unidas

PBF - Programa Bolsa Família

PCDs - Pessoas portadores de deficiência

PEDILEF - Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal

PNAA - Programa Nacional de Acesso a Alimentação

RE - Recurso Extraordinário

REsp - Recurso Especial

SM - Salário Mínimo

STF - Superior Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TCU - Tribunal de Contas da União

TNU – Turma Nacional de Uniformização

SUMÁRIO

1 Introdução	9
2 Dos Direitos Sociais	11
2.1 Conceito e desenvolvimento.....	11
2.2 Características dos Direitos Sociais.....	12
2.3 Direitos Sociais e o Mínimo Existencial	13
3 A Seguridade Social e a Assistência Social no Brasil	15
3.1 Antecedente histórico e contexto atual.....	15
3.2 Conceitos	17
3.3 Objetivos.....	19
3.4 Princípios e Diretrizes	19
4 Benefício de Prestação Continuada - LOAS	20
4.1 Requisitos, uma visão geral.....	20
4.2 Do critério de deficiência: apontamentos	21
4.3 Do critério de miserabilidade	26
4.4 Organização e Gestão	34
5 Dos mecanismos de flexibilização do critério de miserabilidade	38
6 O Benefício de Prestação Continuada e o Poder Judiciário	41
6.1 Um breve contexto.....	41
6.2 O laudo pericial	43
7 O Benefício de Prestação Continuada na 38ª Vara Federal	45
8 O perfil socioeconômico do grupo familiar	47
8.1 Da renda.....	48
8.2 Da infraestrutura e da condição de moradia	48
8.3 Dos bens	48
9 Um breve estudo das sentenças proferidas nos processos BPC/LOAS	50

10 Conclusão	64
---------------------------	-----------

11 Referências

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 objetiva erradicar a pobreza, as desigualdades sociais e a promover o bem de todos; neste sentido, a seguridade social é um aliado ao Estado para alcançar esse objetivo. Ela foi a primeira a instituir no Brasil um sistema de seguridade social, que engloba ações nas áreas da previdência social, da assistência social e da saúde pública, estando prevista no Capítulo II, do Título VIII, nos artigos 194 a 204 e que contará com um orçamento específico na lei orçamentária anual (Art. 165, §3º.III da CRFB).

Entre os direitos sociais expressamente previstos no artigo 6º da Constituição Federal encontram-se consignados a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, reafirmando a sua natureza de fundamentais.

Acerca do conceito de seguridade social, ela pode ser compreendida como a forma de proteção pela qual o Estado garante sua população o bem-estar social, assegurando os direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social.

A assistência social, por sua vez, é o segmento autônomo da seguridade social que busca tratar dos hipossuficientes, ou seja, daqueles que não possuem condições de prover sua própria manutenção. A atuação protetiva tem como escopo fornecer aquilo que for absolutamente indispensável para cessar o atual estado de necessidade do assistido, promovendo a inclusão e a garantia de dignidade humana.

Os beneficiários são, conforme previsão constitucional e do art. 20 da Lei nº 8.742/93, os idosos e deficientes que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem a ter provida por sua família.

Para a concessão, exige-se a presença de dois requisitos: condição pessoal do requerente, caracterizada pela idade avançada ou deficiência e a miserabilidade do núcleo familiar (renda *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo e incapacidade própria ou da família para promover a manutenção do deficiente ou idoso).

Isto posto, o §3º do art. 20 da Lei 8.742/93, desde a sua redação original, estabeleceu um critério objetivo, segundo o qual não será devido o benefício quando a renda mensal *per capita* da família for igual ou superior a 1/4 (um quarto) de salário mínimo, critério este flexibilizado através de mudanças no entendimento jurisprudencial até culminar na flexibilização para até metade de 1 SM, desde que avaliados critérios adicionais de vulnerabilidade dos requerentes, previsão esta sancionada na Lei nº 13.982/2020, que alterou a Loas.

É nesse contexto que, diante da negativa administrativa ao pedido do benefício assistencial, parcela dos requerentes passaram a contestar a decisão em âmbito judicial (particularmente nos Juizados Especiais Federais), ampliando de maneira crescente os benefícios assistenciais concedidos pela via judicial.

O presente trabalho visa estudar como o processo judicial sobre o tema é enfrentado, com o enfoque na maneira como o Poder Judiciário procura elucidar a questão da miserabilidade e sua adequação aos termos legais.

Para isso, tem-se como objeto de estudo as sentenças proferidas pela 38ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco no ano de 2022 no âmbito do Juizado Especial Federal e do sistema Creta, pela maior facilidade na obtenção de dados.

Inicialmente, é realizado uma breve explanação acerca dos direitos sociais e a seguridade social no Brasil, com uma análise do contexto atual e a delimitação de conceitos, objetivos e diretrizes do tema.

Em seguida, é realizado um breve resumo do benefício de prestação continuada com a definição de seus requisitos, evolução legislativa e jurisprudencial sobre o tema.

Posteriormente, o foco passa a ser em como está inserido o Poder Judiciário sobre a questão e no principal tema deste trabalho, qual seja, a análise das sentenças proferidas no ano de 2022 dentro do escopo Benefício de Prestação Continuada, notadamente naquelas na qual a principal controvérsia foi a presença do requisito da miserabilidade.

Para isso, é realizada uma abordagem do ponto de vista qualitativo, através de uma análise das sentenças e/ou acórdão proferidos, utilizando-se dos dados obtidos nos laudos sociais elaborados no curso dos processos.

Nesse contexto, procura-se observar como o Poder Judiciário enfrenta a questão do preenchimento do requisito de miserabilidade para a concessão do benefício assistencial, tanto do ponto de vista da prova produzida como do ponto de vista argumentativo.

2 Dos Direitos Sociais

2.1 Conceito e desenvolvimento

Pode-se entender os direitos sociais como o segundo grupo integrador – precedido dos direitos individuais – do conceito de direitos fundamentais, tendo o condão, inclusive, de redefinir o significado de alguns dos conceitos individuais.

Sua origem histórica está na crise do chamado Estado Liberal e na consagração do paradigma do Estado Social de Direito, que vai buscar mecanismos mais concretos de redução das desigualdades socioeconômicas dentre os membros da sociedade.

A partir desse contexto, rompe-se os padrões formalistas de igualdade e liberdade, surgindo uma compreensão de que o Estado não mais se caracteriza, necessariamente, como um agente limitador desses direitos, podendo ser compreendido como um possibilitador de sua existência.

Assim, seu traço principal é a mudança de comportamento esperado/exigido do Estado, ou seja, um abandono da percepção de uma postura abstencionista de sua parte para afirmar a sua necessidade de intervir, gerando condições de implementação de programas públicos acerca, por exemplo, de saúde, educação e trabalho¹.

Através desses programas o Estado interfere na esfera individual dos indivíduos, com o intuito de garantir o mínimo de condição de uma existência digna, buscando, para isso, eliminar, ou pelo menos apaziguar, as desigualdades existentes.

Em suma, os direitos sociais impõem ao Estado um atuar permanente, ou seja, uma ação oriunda de uma prestação positiva de natureza material ou fática em benefício do indivíduo. Essas prestações materiais, portanto, correspondem a bens materiais dotados de valor econômico, de modo que sua viabilização se mostra dependente da condição econômica do próprio Estado, como principal destinatário dessas normas.

Por meio do art. 6º, a Constituição Federal de 1988 identifica quais são os direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social aos

¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Salvador: Juspodium, pag. 740, 2018,.

desamparados. Os direitos sociais também são previstos e desenvolvidos em outros momentos na Constituição, como por exemplo nos art. 7º ao art. 11 (direitos sociais do trabalhador); art. 196 (direitos à saúde); art. 194 (direitos à seguridade social); art. 205 (direitos à educação).

2.2 Características dos Direitos Sociais

De início, tradicionalmente, atribuiu-se à natureza das normas constitucionais sobre direitos sociais o status de normas programáticas, que são normas de baixa efetividade, que demarcam muito mais planos políticos de ação que o legislador e o administrador público deverão se comprometer do que verdadeiras obrigações jurídicas concretas.

Numa perspectiva mais ampla vem-se entendendo que as normas programáticas sobre direitos sociais definem metas e finalidades as quais o legislador ordinário deve elevar a um nível adequado de concretização. Essas normas, de fato, prescrevem a realização por parte do Estado, de determinados fins e tarefas, constituindo Direito diretamente aplicável².

Ainda, parte da doutrina entende que é necessário ir além, merecendo os direitos sociais – devido à fundamentalidade dos mesmos – melhor adequação e concretização. Nesses termos, surgem três vertentes na busca por uma delimitação dos direitos sociais, além das normas programáticas, os quais são 1) Tese dos direitos sociais como direitos não subjetivos: os direitos sociais não são dotados de uma dimensão subjetiva e que por isso não ensejam a exigibilidade por seus titulares de prestações positivas pelo Poder Público, mas apesar disso deveria haver um controle judicial que envolveria um exame de razoabilidade das eventuais políticas públicas que são implantadas para a realização dos mesmos. 2) Tese dos direitos sociais como direitos subjetivos definitivos: nessa tese, os direitos estariam garantidos de forma definitiva, cabendo a exigência ao Estado de forma incondicional sua realização e concretização. 3) Tese dos direitos sociais como direitos subjetivos *prima facie*. Para essa tese, os direitos sociais devem ser entendidos em virtude da natureza principiológica dos mesmos, como direitos subjetivos *prima facie*, se sujeitando a um processo de ponderação à luz de um caso concreto que precede o reconhecimento desses direitos sociais como direitos definitivos. Nesse sentido, além do compromisso com a efetivação dos direitos sociais, leva-se em consideração todas as dificuldades fáticas e jurídicas envolvidas neste processo, bem como a existência de uma ampla

² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Salvador: Juspodium, pag. 742, 2018,.

margem de liberdade para os poderes neste campo, decorrente não só da legitimidade democrática, como também de sua maior capacidade funcional³.

2.3 Direitos Sociais e o Mínimo Existencial

Doutrinariamente foi, ao longo do tempo, desenvolvida a teoria do mínimo existencial, segundo a qual para que se possa usufruir dos direitos de liberdade (direitos individuais) se faz necessário, anteriormente, a implementação e garantia de um piso mínimo de direitos, responsáveis pelo atendimento e concretização das necessidades básicas do ser humano.

Entende-se, ainda, por mínimo existencial o “*conjunto de condições elementares ao homem, como forma de assegurar sua dignidade, sem que a faixa limítrofe do estado pessoal de subsistência seja desrespeitada.*”⁴

Pode ser entendido também como “*um conjunto de bens e utilidades básicas para subsistência física e indispensável ao desfrute dos direitos fundamentais em geral*”⁵.

Não há consenso acerca de quais seriam esses direitos, preferindo alguns autores indicar um conteúdo relativo, não podendo ser definido a priori sem que fosse levado em conta uma situação concreta e específica, contextualizada⁶.

É possível, entretanto, apontar duas dimensões para o seu real exercício: 1) dimensão negativa: o mínimo existencial opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraíam do indivíduo as condições materiais indispensáveis a uma

³ SARMENTO, Daniel. Por um constitucionalismo inclusivo. Ed. Lumen Juris, p.192-195, 2010

⁴ LAZARI, Rafael José Nadim de. Reserva do possível e mínimo existencial: um necessário estudo dialógico. 2012. 169 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Mestrado em Direito, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Centro Universitário “Eurípides” de Marília, Marília, 2012.

⁵ SAMPAIO, Marcos. O conteúdo essencial dos direitos sociais. Saraiva: São Paulo, 2013. p. 220.

⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 10ª ed. Salvador: Juspodium, pag. 744, 2018.

vida digna; 2) dimensão positiva: diz respeito a um conjunto essencial de direitos prestacionais a serem implementados e concretizados que possibilita aos indivíduos uma vida digna⁷.

Por visar garantir as condições de liberdade individual, o patamar estabelecido pelo mínimo existencial, para alguns doutrinadores, dispensaria a atuação legislativa com seu elemento concretizador, o que acabaria por permitir a intervenção judicial no controle de políticas públicas e, com isso, na própria realização de um grau mínimo de efetivação de direitos fundamentais sociais à luz da dignidade da pessoa humana⁸.

⁷ SARMENTO, Daniel. Por um constitucionalismo inclusivo. Ed. Lumen Juris, p.205-205, 2010.

⁸ TORRES, Silvia Faber. Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação, p. 778-779.

3 A Seguridade Social e a Assistência Social no Brasil

3.1 Antecedente histórico e contexto atual

As primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX nasceram na Alemanha, no final do século XIX, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores. Durante a Segunda Guerra Mundial, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então, e propõe a instituição do *welfare state*⁹.

Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza.

Nesse contexto, as diferenças desses princípios provocaram o surgimento e instituição de diferentes modelos de seguridade social nos países capitalistas, com variações determinadas pelas diferentes relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais em cada país.

Atualmente, as políticas existentes e que constituem o sistema de seguridade social em diversos países apresentam as características dos dois modelos, com maior ou menor intensidade. No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, e os do modelo beveridgiano orientam, em geral, o atual sistema público de saúde e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social.

Mas, além dessa característica securitária, que é estruturante na seguridade social, ela pode ter outra lógica, que é a lógica da universalização dos direitos sem estabelecimento de contrato de seguro contributivo. Nessa perspectiva, com a Constituição de 1988, as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e reestruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)¹⁰.

⁹ BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009

¹⁰ BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009

Vale salientar que, na década de 2000, o Banco Mundial passa a afirmar que o combate à pobreza em meio à opulência constitui um dos principais desafios mundiais. Difunde-se, com sua chancela, a ideia de que pobreza abrange não apenas baixa renda e consumo, mas também baixos indicadores de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano. Em 2001, inclusive, lança o primeiro documento setorial sobre proteção social, defendendo programas de proteção social que não apenas ajudem as pessoas a enfrentar os períodos de crise, mas sirvam de trampolim para superar a situação de pobreza¹¹.

Nesse contexto, proteção social é definida como toda intervenção pública para ajudar indivíduos, domicílios e comunidades a administrar riscos ou apoiar os cronicamente pobres. Na visão do *social risk management*, essas ações deveriam ser parte de abordagens integradas de redução da pobreza, para diminuir a vulnerabilidade das famílias e garantir suas capacidades futuras. À ampliação do conceito de pobreza corresponde a ampliação do conceito de proteção social, cujo foco torna-se tanto a provisão de renda, quanto a de serviços de educação e saúde para a formação de capital humano e redução da pobreza entre as gerações¹².

Se nos anos oitenta a agenda dos bancos multilaterais girava em torno da reforma do Estado, desregulamentação, privatização, abertura comercial e financeira e, no nível político, em temas como transparência e *accountability* da ação pública, no início da década de 2000, o combate à pobreza adquire proeminência¹³.

Novos argumentos sobre as relações entre pobreza e desenvolvimento afirmam-se, como a ideia de “crescimento pró-pobre” e a teoria das capacidades de Amartya Sen. A visão de que políticas e instituições voltadas para os grupos mais vulneráveis podem promover tanto

¹¹ World Bank. *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*, Sector Strategy Paper. Washington, D.C.: World Bank; 2001.

¹² VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. DE .; FARIAS, L. O.. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. Ciênc. saúde coletiva, 2009 14(3), p. 731–741, maio 2009.

¹³ VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. DE .; FARIAS, L. O.. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. Ciênc. saúde coletiva, 2009 14(3), p. 731–741, maio 2009.

eficiência quanto equidade toma corpo, com base em evidências de que investimentos em necessidades básicas humanas melhora a produtividade e o crescimento econômico¹⁴.

Além da renda, outras dimensões da pobreza são enfatizadas, sustentando o discurso sobre a necessidade de acesso a bens como saúde e educação como condições para a superação da pobreza. A associação entre desenvolvimento econômico, equidade e democracia reforça a ideia do papel do sistema de proteção social como promotor do desenvolvimento das capacidades individuais e sociais.

3.2 Conceitos

A Constituição Federal de 1988 objetiva erradicar a pobreza, as desigualdades sociais e a promover o bem de todos; neste sentido, a seguridade social é um aliado ao Estado para alcançar esse objetivo. Ela foi a primeira a instituir no Brasil um sistema de seguridade social, que engloba ações nas áreas da previdência social, da assistência social e da saúde pública, estando prevista no Capítulo II, do Título VIII, nos artigos 194 a 204, que contará com um orçamento específico na lei orçamentária anual (Art. 165, §3º.III da CRFB).

Entre os direitos sociais expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal encontram-se consignados a saúde, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados, reafirmando a sua natureza de fundamentais.

Acerca do conceito de seguridade social, ela pode ser compreendida como a forma de proteção pela qual o Estado garante sua população o bem-estar social, assegurando os direitos fundamentais à saúde, à assistência e à previdência social.

Neste sentido, a seguridade social, com fundamento no artigo 194 da Constituição Federal, é um sistema de proteção social que possui três subsistemas: saúde, previdência e assistência social.

A seguridade social é regulada por um conjunto normativo harmônico e por órgãos e entidades estatais que objetivam concretizar seus objetivos. Nesse sentido, dispõe o artigo 5º da Lei 8.212/91 que “*As ações nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social serão organizadas em Sistema Nacional de Seguridade Social.*”

A assistência social, por sua vez, é o segmento autônomo da seguridade social que busca tratar dos hipossuficientes, ou seja, daqueles que não possuem condições de prover sua própria manutenção. A atuação protetiva tem como escopo fornecer aquilo que for absolutamente

¹⁴ VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. DE .; FARIAS, L. O.. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, n. Ciênc. saúde coletiva, 2009 14(3), p. 731–741, maio 2009.

indispensável para cessar o atual estado de necessidade do assistido, promovendo a inclusão e a garantia de dignidade humana.

Nessa perspectiva, vê-se que a seguridade social abrange direitos essenciais para uma pessoa e sua família viverem dignamente; se um indivíduo necessitar de amparo assistencial ele está assegurado pela seguridade social.

Dentro da seguridade social coexistem dois subsistemas, um contributivo, composto apenas pela previdência social, que pressupõe o pagamento (real ou presumido) de contribuições previdenciárias dos segurados para a sua cobertura e dos seus dependentes e outro não contributivo, integrado pela saúde e pela assistência social, custeados com os tributos de forma geral e disponíveis a todas as pessoas que delas necessitarem, inexistindo a exigência de pagamento de contribuições específicas dos usuários para o gozo dessas prestações públicas¹⁵.

Por fim, vale frisar que não apenas a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão para a efetivação dos direitos fundamentais da seguridade social, pois também contarão com a colaboração das pessoas naturais e das pessoas jurídicas de direito privado.

De acordo com o artigo 1º da Lei 8.742/93: *“a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.”*

Assim, os destinatários da Assistência Social são determinados expressamente pelo texto constitucional, tratando-se de pessoas com uma situação financeira insuficiente para alcançar suas necessidades básicas e que não podem ser supridas por sua família. Ela surge como um meio de suprir lacunas deixadas pela previdência social.

Alguns indivíduos são desprovidos de renda para custear a previdência; dessa forma, coube ao Estado a missão de dar assistência a essa camada carente. Por isso é vista como complementar à ideia inicial do seguro social, promovendo a justiça social mediante a distribuição de renda. Importante destacar que se trata de um serviço de natureza precária, o que significa dizer que ele é prestado enquanto perdurar os requisitos objetivos e subjetivos prescritos.

¹⁵ ZIMMERMANN, Cirlene Luiza. Seguridade Social: assistencialismo X contributividade. REVISTA DA AGU, 2013.

Portanto, os serviços assistenciais visam promover um avanço na qualidade de vida da população que não tem condições mínimas para se manter. Tem ainda o intuito de promover meios para que essas pessoas, que atualmente fazem parte desse sistema de assistência, sejam qualificadas e adaptadas para obter renda e adentrar no sistema previdenciário.

3.3 Objetivos

Os objetivos da assistência social estão dispostos no art. 203 da Constituição Federal, entre os quais estão, presente dentre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, além da 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.

Por sua vez, o artigo 2º, incisos I e II, da Lei 8.742/93, inseridos pela Lei 12.435/2011 também dispõem, de maneira semelhante, dentre outras, acerca da proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e o amparo às crianças e aos adolescentes carentes.

3.4 Princípios e Diretrizes

De acordo com o artigo 4º da Lei 8.742/93, a assistência social deverá observar diversos princípios, dos quais se destacam a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas e o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade.

Os princípios estabelecidos na CF procuram observar o espírito da assistência social brasileira, que objetiva realizar as necessidades básicas das pessoas em situação de vulnerabilidade social, buscando restaurar ou preservar a sua dignidade, e não obter rentabilidade econômica, mesmo porque as prestações assistenciais independem de contribuição dos beneficiários.

As diretrizes da assistência social foram traçadas pelo artigo 5º da Lei 8.742/93 das quais incluem a precisão da descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo.

São exemplos de benefícios da assistência social: auxílio-natalidade; auxílio-funeral; benefício de prestação continuada (art. 203, V); abrigos etc.

4 Benefício de Prestação Continuada - LOAS

4.1 Requisitos, uma visão geral

A Constituição Federal, em seu art. 203, inc. V, garante *"um salário mínimo 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"*.

A regulamentação dos dispositivos constitucionais está na Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742/93) e também no decreto 6.214/04. No Estatuto da pessoa com deficiência também está prevista a concessão de 1 salário mínimo para pessoas com deficiência que não tenham condições de prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família.

Os beneficiários são, conforme previsão constitucional e do art. 20 da Lei nº 8.742/93, os idosos e deficientes que comprovem não possuírem meios de prover a própria manutenção nem tê-la provida por sua família.

Conforme previsto no § 1º do referido dispositivo, *"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"*.

Para a concessão, exige-se a presença de dois requisitos: condição pessoal do requerente, caracterizada pela idade avançada ou deficiência; e a miserabilidade do núcleo familiar (renda *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo e incapacidade própria ou da família para promover a manutenção do deficiente ou idoso).

Na previsão do art. 20, § 2º, da Lei n.º 8.742/93, com redação dada pela Lei n.º 12.435/2011, para efeito da concessão do benefício assistencial, considera-se pessoa portadora de 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"*.

Entenda-se como impedimentos de longo prazo, nos termos da lei, *"aqueles que produzam efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos"*.

A incapacidade não deve ser aferida pelo julgador tão somente do ponto de vista médico, sendo necessário, ainda, a análise do contexto socioeconômico em que está inserido o postulante.

Circunstâncias como o grau de instrução, região em que se está inserido, atividade econômica que exerce, situação financeira própria e da família, são fatores que necessariamente devem ser levados em consideração por ocasião da apreciação do quesito incapacidade.

O outro requisito para o deferimento do benefício assistencial diz respeito à renda familiar, ao exigir, o art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93, que a renda *per capita* da família do beneficiário seja inferior a um quarto do salário-mínimo, embora a própria legislação admita a flexibilização de tal critério, desde que de elementos outros se possa evidenciar a miserabilidade do grupo familiar.

Vale ressaltar que a c. TNU entende que a renda inferior a ¼ do salário-mínimo não induz presunção absoluta quanto ao estado de miserabilidade, de forma que não se pode fundamentar a procedência ou improcedência da demanda apenas em critério quantitativo de renda.

4.2 Do critério de deficiência: apontamentos

O conceito de deficiência sofreu profundas alterações no Brasil e no mundo o que resultou na absorção, pela legislação brasileira, das mudanças conceituais internacionais, inclusive com “status” constitucional.

Na Seção IV, sobre a Assistência Social, a CF/88 estabelece que:

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

[...]

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

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

[...] (grifei)

No dispositivo acima está o alicerce normativo sobre o qual se sustenta um benefício assistencial mantido pela União e operacionalizado pelo Instituto Nacional de Seguridade

Social - INSS, qual seja o BPC/LOAS à pessoa com deficiência, instituído pela Lei nº 8.742/93, também chamada de Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Quando se observa a própria concepção normativa deste benefício, resta evidente que a caracterização do destinatário da prestação social não depende unicamente de uma avaliação médica, tampouco esta teria a capacidade de alcançar, de forma completa, a realidade da pessoa com deficiência e a aplicabilidade do dispositivo constitucional e das regras legais decorrentes, pois o modelo “biomédico” de avaliação não é capaz de transcender o aspecto orgânico.

Com efeito, as políticas internacionais voltadas para o deficiente mudaram consideravelmente nas últimas décadas e, com elas, houve uma mudança de paradigma, culminando com a discussão do próprio conceito de deficiência, o qual não se restringe mais a uma concepção biomédica, passando a ser analisado, em diversos países do mundo, na esfera biopsicossocial com a sua peculiar complexidade. Essa mudança de entendimento frente ao que se julgava ser uma pessoa com deficiência levou a uma estruturação totalmente complexa na análise dos benefícios operacionalizados pela Previdência Social, em especial no que diz respeito às avaliações, pois deixaram de ser realizadas unicamente por médicos, para sere uma avaliação conjunta realizada por médico e assistente social.

Tem destaque, assim, a concepção criada pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Este documento se tornou um tratado internacional de direitos humanos, com o qual os países signatários se comprometem a promover, proteger e assegurar os direitos humanos das pessoas com deficiência, dando-lhes plena igualdade perante a lei¹⁶.

O conceito que permeia a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência das Nações Unidas é de que a pessoa com deficiência deixa de ser alguém que necessita de caridade e passa a ser vista como um membro pleno da sociedade. Assim, a deficiência passa a ser tratada

¹⁶ SCHMIDT, Felipe. Pessoas com deficiência: breves notas sobre sua terminologia, seu conceito jurídico e sua disciplina constitucional no Brasil. Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins, v. 1, n. 17, p. 142-157, 2019.

como uma diversidade humana. O texto foi assinado por 159 países e foi ratificado por 126 Estados, servindo de diretriz para o tratamento das políticas à pessoa com deficiência.

No Brasil, as mudanças no conceito de deficiência começaram quando a convenção foi ratificada no Congresso Nacional com foro qualificado, nos termos do §3º do art. 5º da Constituição Federal. Os dispositivos legais originados foram o Decreto Legislativo nº 186/2008 e, posteriormente, o Decreto nº 6.949/2009 do Presidente da República, promulgando a convenção em seu inteiro teor. Com isso, devido ao foro qualificado nos termos do §3º do art. 5º da Constituição Federal a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo possuem “status” de Emenda Constitucional, a serem seguidos em todo território nacional.

Diante desse contexto normativo, observa-se que o conceito de deficiência no Brasil, extraído do art. 1º da Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, passa a ser:

“Pessoa com deficiência é aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas”.

A Organização Mundial da Saúde – OMS promoveu a revisão da Classificação Internacional de Deficiências, Incapacidades e Limitações (ICIDH) e, na 54ª Assembleia Mundial de Saúde, aprovou a criação de uma nova linguagem unificada, padronizada e uma estrutura que descreva a saúde e os estados relacionados à saúde: a Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde – CIF. A CIF prevê a metodologia de avaliação da deficiência considerando a construção de domínios, unidades de classificação e qualificadores, quanto à extensão da deficiência, dificuldades e barreiras enfrentadas pelo sujeito. Esse novo modo de compreender a pessoa com deficiência não se fixa apenas na patologia que ela apresenta, mas avalia o indivíduo no seu contexto médico, psíquico e social¹⁷.

¹⁷ JARDIM, Pedro Martins; JARDIM, Kelley Soares Santos. MODELO BIOPSIKOSSOCIAL: UMA QUESTÃO TEÓRICA OU EPISTEMOLÓGICA?. Revista CIF Brasil, v. 12, n. 2, p. 1-7, 2020.

Portanto, o conceito não é médico, tampouco unicamente social. Na verdade, é um conceito amplo e complexo, que não pode ser “engessado” em aspectos orgânicos ou anatômico-fisiológicos, pois depende de uma série de fatores que precisam ser considerados na análise, como as “barreiras” e os “impedimentos”, os quais, quando considerados em conjunto, podem caracterizar uma imensa gama de variações nas análises dos casos concretos, mesmo que a situação de saúde em estudo seja a mesma¹⁸.

É de se observar, porém, que a Convenção não estabelece a metodologia de aplicação da norma no direito interno dos Estados-partes, o que autoriza ao intérprete buscá-la nas fontes materiais do Direito Internacional Público: os costumes e os princípios gerais do direito, que ostentam juridicidade, conforme reconhecido pelo Art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça¹⁹.

Com esta concepção sobre a deficiência em vigor no Brasil desde 2008 não há de se falar em um conceito fixo sobre ela, que fosse baseado unicamente na situação de saúde, pois uma condição qualquer, vista como alteração do corpo humano em relação ao padrão da normalidade, é considerada um impedimento. No entanto, apenas com a interação deste “impedimento” com as várias “barreiras” a que esta pessoa está exposta em seu ambiente é que saberemos ao certo como será a limitação encontrada por ela e, em última análise, como será o grau de deficiência atribuído a ela, haja vista que a deficiência, sob a ótica da análise complexa adotada na convenção é um conceito que depende de análise individualizada²⁰.

A legislação brasileira avançou no conceito de deficiência, após a Convenção da ONU, com a revogação do Decreto nº 1.744/1995, em virtude da publicação do Decreto nº 6.214/2007, em que constou o embasamento normativo para uso da Classificação Internacional de

¹⁸ BRITO, Isa Iana Regis de. Utilização do critério biopsicosocial na concessão de BPC-LOAS aos portadores de HIV no âmbito da 29ª vara da Justiça Federal da seção judiciária do Ceará (SJCE). 2019.

¹⁹ (MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 3ª Edição, 2008)

²⁰ JARDIM, Pedro Martins. Deficiência e Incapacidade: a importância do consenso na terminologia em saúde funcional. Revista CIF Brasil, v. 12, n. 1, p. 06-15, 2020.

Funcionalidades (CIF) nas avaliações, além de já conter texto mais próximo da concepção atual de deficiência.

Apesar de manter o texto sobre deficiência, com a utilização do critério de “incapacidade para vida independente e trabalho”, abordou de modo inovador o que seria a “incapacidade”, nos termos do BPC/LOAS.

A Lei nº 12.435/11 estabeleceu o ponto de corte de dois anos para “impedimentos de longo prazo”. A referida lei, uma vez promulgada, sedimentou o citado limite e incorporou à Lei 8.742/93 os principais avanços anteriormente estabelecidos pela Convenção da ONU, já incorporadas pelo Decreto nº 6.214/07, inclusive a definição de pessoa com deficiência. No entanto, a lei manteve a exigência de incapacidade para vida independente e para o trabalho, ao definir o que seriam os impedimentos de longo prazo.

Novas alterações foram efetuadas pela Lei nº 12.470/11. Assim, o texto normativo dos parágrafos 2º, 6º e 10 do artigo 20 da Lei nº 8.742/11 foi atualizado nos seguintes termos:

Art. 20. [...]

[...]

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em **igualdade de condições** com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)

[...]

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de **impedimento** de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS. (Redação dada pela Lei nº 12.470, de 2011)

[...]

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que **produza efeitos** pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos. (Incluído pela Lei nº 12.470, de 2011) [...] (grifei)

A partir das alterações legais, o Decreto nº 7.617/2011 foi editado para alterar o Decreto nº 6.217/07, regulamentando as Lei nº 12.435 e Lei nº 12.470/2011, sedimentando finalmente o conceito atual de deficiência.

Como se observa pelo elencado acima, a legislação ordinária demorou a incorporar a pleno o conceito de deficiência ratificado pelo Brasil nas duas casas do Congresso Nacional e promulgado pelo Decreto nº 6.949/2009, posto que a definição internacional possui status de Emenda Constitucional desde 2008, mas constou em lei apenas em 2011.

4.3 Do critério de miserabilidade

O benefício assistencial de prestação continuada (BPC/LOAS) previsto no art. 20 da Lei 8.742/93 possui regras rigorosas e restritivas no que tange à caracterização do seu destinatário, restringindo o direito à prestação assistencial àquelas pessoas que se encontrem em estado de miserabilidade, haja vista que uma boa política de gestão do sistema securitário deve incentivar a participação das pessoas no sistema previdenciário, reservando-se o âmbito assistencial para aqueles que efetivamente não tenham condições de participar do regime geral de previdência social.

É nesse contexto que o §3º do art. 20 da Lei 8.742/93, desde a sua redação original, estabeleceu um critério objetivo, segundo o qual não será devido o benefício quando a renda mensal *per capita* da família for igual ou superior a 1/4 (um quarto) de salário-mínimo.

Com o advento da Lei 13.146/2015, que, dentre outras coisas, acresceu um §11 ao art. 20 da Lei 8.742/93, criou-se a possibilidade de, na concessão do benefício de que trata o caput do artigo 20 da Lei 8.742, serem utilizados *outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento*. Não obstante a Lei 13.146/2015 ter entrado em vigor em janeiro de 2016, não se tem notícia da edição do regulamento reclamado pela parte final do citado §11 do art. 20 da Lei 8.742/93, razão pela qual o dispositivo permanece sem aplicabilidade, valendo, ao menos por ora, no âmbito administrativo, única e exclusivamente o critério objetivo fixado no §3º do art. 20 da Lei 8.742/93.

Consoante previsão do §1º do artigo 20 da LOAS, 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, sendo esse conceito considerado para cálculos da renda per capita. (lei n. 12.435/2011).

Ocorre que com o passar dos anos, o Governo Federal criou políticas públicas para acabar com a pobreza estipulando como critério para aferição da miserabilidade da pessoa ou família beneficiária o percentual de $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo.

O entendimento pela inconstitucionalidade da norma já tinha ganhado força com a publicação da Lei 9.533/1997, que estabeleceu o Programa Federal da Garantia da Renda Mínima. Com base nesta Lei, os Municípios, com o apoio financeiro da União, poderiam instituir benefícios assistenciais a famílias pobres, cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a meio salário-mínimo; assim, estabeleceu em seu artigo 5º, I, critério mais vantajoso para análise objetiva da miserabilidade, qual seja renda familiar por pessoa inferior a $\frac{1}{2}$ salário mínimo²¹.

A Lei nº 10.689/2003 instituiu o Programa Nacional de Acesso a Alimentação – PNAA e dispôs, em seu artigo 2º, § 2º, que os benefícios do PNAA serão concedidos, na forma desta Lei, para entidade familiar cuja renda per capita de seu grupo familiar seja inferior a $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo.

A Lei 10.836/2004, que criou o Programa Bolsa Família, considerava em situação de pobreza famílias com renda familiar mensal *per capita* de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), que à época correspondia à meio salário-mínimo.

No âmbito da TNU o julgamento do PEDILEF 5000493-92.2014.4.04.7002/ PR, em 2016, marca a virada do entendimento jurisprudencial, sendo firmada a tese no sentido de que *“O critério objetivo consubstanciado na exigência de renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo gera uma presunção relativa de miserabilidade, que pode, portanto, ser*

²¹ VIEIRA, S. N., & LEITE VILLAÇA, C. G. (2019). Considerações sobre a presunção absoluta de miserabilidade na LOAS: uma análise à luz da tese definida no IRDR 5013036-79.2017.4.04.0000/RS julgado pelo TRF da 4ª Região. *Revista Da Defensoria Pública Da União*, (12), 275-293. <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i12.p275-293>

afastada por outros elementos de prova.”²² Trata-se do tema representativo de controvérsia 122 da TNU.

Em relação ao critério que limita a concessão do Benefício de Prestação Continuada o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADIN número 1.232-1/DF, com a ementa a seguir:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITERIO PARA RECEBER O BENEFICIO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PROPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA A LEI PARA FIXAR OS CRITERIOS DE GARANTIA DO BENEFICIO DE SALARIO MINIMO À PORTADORA DE DEFICIENCIA FISICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPOTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE

Tal decisão declarou que o artigo 20, parágrafo 3º, da lei 8.742/93 não fere a constituição no seu art. 203, pois é uma condição objetiva criada pela lei para aferição da miserabilidade.

Com efeito, em decisão publicada no Diário da Justiça de 06/02/2007 (Reclamação número 4374 MC/PE). O Ministro Gilmar Mendes explanou que o Supremo Tribunal Federal estava em um processo de incostitucionalização do artigo 20, parágrafo 3º, da Lei 8.742/92 e que o plenário do egrégio Tribunal Superior voltaria a enfrentar o tema, senão vejamos:

(...) Os inúmeros casos concretos que são objeto do conhecimento dos juízes e tribunais por todo o país, e chegam a este Tribunal pela via de reclamação ou de recurso extraordinário, têm demonstrado que os critérios objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.742/93 são insuficientes para atestar que o idoso ou o deficiente não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Constatada tal insuficiência, os juízes e tribunais nada mais têm feito do

²² VIEIRA, S. N., & LEITE VILLAÇA, C. G. (2019). Considerações sobre a presunção absoluta de miserabilidade na LOAS: uma análise à luz da tese definida no IRDR 5013036-79.2017.4.04.0000/RS julgado pelo TRF da 4ª Região. *Revista Da Defensoria Pública Da União*, (12), 275-293. <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i12.p275-293>

que comprovar a condição de miserabilidade do indivíduo que pleiteia o benefício por outros meios de prova. Não se declara a inconstitucionalidade do artigo 20, §3º, da Lei nº 8.742/93, mas apenas se reconhece a possibilidade de que esse parâmetro objetivo seja conjugado, no caso concreto, com outros fatores indicativos do estado de penúria do cidadão. Em alguns casos, procede-se à interpretação sistemática da legislação superveniente que estabelece critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais. (...) O Tribunal parece caminhar no sentido de se admitir que o critério de ¼ do salário mínimo pode ser conjugado com outros fatores indicativos do estado de miserabilidade do indivíduo e de sua família para a concessão do benefício assistencial de que trata o artigo 203, V, da Constituição. (...) A meu ver, toda essa reinterpretação do artigo 203 da Constituição, que vem sendo realizada tanto pelo legislador como por esta Corte, pode ser reveladora de uma inconstitucionalização do §3º do artigo 20 da Lei nº 8.742/93. Diante de todas essas perplexidades sobre o tema, é certo que o Plenário do Tribunal terá que enfrentá-lo novamente. Ademais, o próprio caráter alimentar do benefício em referência torna injustificada a alegada urgência da pretensão cautelar em casos como este. Ante o exposto, indefiro o pedido liminar.

Desse modo, alguns dos Tribunais Regionais Federais defendiam o critério de aferição trazido pelas novas leis de assistência social, qual seja ½ salário mínimo, enquanto que outros não admitiam tal inovação, utilizando o critério objetivo de ¼ do salário mínimo trazido pela Lei 8.742/93.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário 567.985, modificou seu entendimento, para declarar a inconstitucionalidade por omissão, mas sem pronúncia de nulidade, do §3º do art. 20 da Lei 8.742/93. Eis o conteúdo do acórdão proferido no RE 567.985:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores

de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS.

3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade do critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).

4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993.

5. Recurso extraordinário a que se nega provimento.(RE 567985, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 02- 10-2013 PUBLIC 03-10-2013)

De grande importância destacar que fora declarada a inconstitucionalidade por omissão, mas sem ter sido pronunciada a nulidade do §3º do art. 20 da Lei 8.742/93, uma vez que tal regra sustenta o direito ao benefício assistencial, e a sua retirada do mundo jurídico implicaria na supressão do suporte normativo do benefício. É o que pode ser verificado no seguinte trecho do voto do Exmo. Ministro Marco Aurélio, em que se encontra a seguinte explicação para a problemática da declaração de nulidade nos casos em que se verifica uma omissão inconstitucional do legislador:

“Não chego ao extremo de sugerir a superação da decisão proferida pelo Supremo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232, por crer que o parâmetro abstrato possui valia. A declaração de inconstitucionalidade do artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 teria o condão imediato de retirar o suporte de legalidade que deve nortear a atividade administrativa – artigo 37, cabeça, da Carta Federal. O Supremo vem se negando a proclamar a nulidade de lei que padece de vício de inconstitucionalidade por omissão parcial, pois significaria piorar situação que já não se adequa plenamente à Constituição. Sobre o ponto, averba a doutrina

A técnica da declaração de nulidade, concebida para eliminar a inconstitucionalidade causada pela intervenção indevida no âmbito de proteção dos direitos individuais, mostra-se insuficiente como meio de superação da inconstitucionalidade decorrente da omissão legislativa. (Gilmar Ferreira Mendes, Inocência Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco, Curso de direito constitucional, 2007, p. 1.134). (Voto proferido no RE 567.985, p. 15, disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>).”

No mesmo sentido, encontra-se a preocupação em não se declarar a nulidade do dispositivo legal no seguinte trecho do voto do Exmo. Ministro Gilmar Mendes:

Portanto, eu estou votando – na fundamentação, creio que nós estamos concordando nas linhas básicas, e eu louvo o voto do eminente Ministro Marco Aurélio –, mas, diferentemente de Sua Excelência, eu encaminho no sentido de declarar a inconstitucionalidade sem pronúncia da nulidade, também atento ao problema de que nós não podemos declarar a nulidade. (Antecipação ao voto proferido no RE 567.985, p. 5, disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>)

Na prática, a declaração parcial de inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade do §3º do art. 20 da Lei 8.742/93 implicou na manutenção do dispositivo legal no mundo jurídico, reconhecendo, contudo, a legitimidade da decisão judicial que, casuisticamente, afasta o critério objetivo previsto no multicitado §3º do art. 20 da Lei 8.742/93 (renda mensal per capita do grupo familiar inferior a 1/4 de salário-mínimo).

Nessa senda, o Supremo Tribunal Federal afasta o critério trazido pelas novas políticas públicas de combate à fome, qual seja de ½ salário-mínimo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada. Permitindo a aplicação do critério subjetivo para análise da renda, ou seja, diante de cada caso concreto deve-se levar em conta outros fatores que podem determinar situações de miserabilidade, tais como despesas com aluguel, alimentação especial, medicamento e tratamento entre outras, pois nestes casos, analisar a miserabilidade apenas pelo critério legal fere a dignidade da pessoa humana, conforme é o entendimento da ministra Carmen Lucia, no Agravo de Instrumento 470.495-6 – São Paulo:

Diante do exposto, deve-se afastar o requisito objetivo trazido pelo artigo 20, parágrafo 3º, da Lei nº 8.742/93, tendo em vista sua inconstitucionalidade, devendo o interprete do Direito definir diante do caso concreto a real situação de miserabilidade, até que o Congresso Nacional aprove lei que defina de acordo com as realidades 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)

novo critério para constatação da miserabilidade para efeitos de recebimento de benefício de prestação continuada.

Com o passar do tempo, notadamente em abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.982, que criou o auxílio emergencial (AE) e promoveu alterações profundas nos critérios de elegibilidade ao BPC. No âmbito do BPC, essa lei implementou três medidas: 1) a possibilidade de desconto de benefícios sociais de até 1 SM do cálculo de renda familiar per capita para acesso ao BPC; 2) a flexibilização do limite de renda familiar per capita de um quarto para metade de 1 SM, dependente da avaliação de determinados critérios de vulnerabilidade e funcionalidade; e 3) o adiantamento do BPC, no valor de R\$ 600,00, para requerentes que ainda não tiveram seus pedidos analisados e deferidos pelo INSS.

A primeira medida citada é de caráter permanente e estabelece que serão descontados do cálculo da renda familiar per capita dos requerentes do BPC o rendimento proveniente de outro BPC ou benefício previdenciário no valor de até 1 salário-mínimo (SM). Tal medida pacifica entendimentos entre Executivo e Judiciário, amplia potencialmente o público elegível e pode reduzir o número de judicializações, uma vez que, antes desta alteração, o desconto era apenas permitido a requerentes idosos com outro idoso beneficiário de BPC na família²³. As outras duas alterações são de caráter temporário, e estão baseadas na instituição do estado de calamidade decretado pelo governo federal²⁴ e no reconhecimento da emergência de saúde pública decorrente da circulação do coronavírus no território nacional.

No fim de maio de 2021, o Congresso finalmente aprovou um Projeto de Lei de Conversão (PLV) originado da MP nº 1.023, estabelecendo que o limite de renda seria igual ou inferior a um quarto de 1 SM e incorporando permanentemente a flexibilização do critério de renda até metade de 1 SM, atrelado à avaliação de critérios adicionais de vulnerabilidade.

A nova Lei nº 14.176/2021, sancionada em junho de 2020, define que a flexibilização entrará em vigor a partir de janeiro de 2022 e fica condicionada a publicação de decreto regulamentador do Executivo.

O resultado desse processo foi que, durante 2020, a linha de um quarto de 1 SM poderia ser flexibilizada para até metade de 1 SM, desde que avaliados critérios adicionais de vulnerabilidade dos requerentes, previsão esta sancionada na Lei nº 13.982/2020, que alterou a

²³ BARTHOLO, L. et al. As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à covid-19: mudanças e desafios de implementação. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 72).

²⁴ Decreto Legislativo no 6, de 20 de março de 2020.

Loas (inclusão do art. 20-A). Os critérios constantes desta lei seguem o parâmetro da CIF e contemplam o grau de deficiência, a dependência de terceiros para realização de atividades básicas, as barreiras físicas e sociais à funcionalidade e participação social deste público e o comprometimento do gasto familiar.

4.4 Organização e Gestão

A coordenação da Política Nacional de Assistência Social competirá ao Ministério da Cidadania, cabendo ao Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS) – órgão superior vinculado à estrutura do referido órgão da Administração Pública Federal – aprovar a Política Nacional de Assistência Social. As competências do CNAS estão previstas no art. 18 da Lei nº 8.742/93.

Um importante passo para a melhoria da assistência social no Brasil foi o surgimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da edição da Resolução 130 de 15/07/2005, do Conselho Nacional de Assistência Social, que aprovou a Norma Operacional Básica do SUAS.

Com o advento da Lei 12.435/2011, o SUAS passou a ter previsão legal na Lei Orgânica da Assistência Social, tendo por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território, integrados pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social./

O SUAS possui um modelo de gestão descentralizado e participativo, e tem como papel principal a regulação e organização, em todo o território nacional, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil²⁵²⁶.

²⁵ GARCIA, Marcelo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Cadernos Travessia, Revista IGS, v. 1, n. 2, p. 8-14, 2009.

²⁶ DE HOLANDA PINTO, Rozana Maria. PROGRAMA DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA E REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL: EIXO ASSISTÊNCIA SOCIAL E ACESSO AOS SERVIÇOS PÚBLICOS. Crescimento pró-pobre e políticas de distribuição de renda e de redução da pobreza no Brasil, p. 117.

A SUAS, ainda, define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis a execução da política pública de assistência social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento aos usuários, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede prestadora de serviços socioassistenciais.

Compõem o SUAS a Proteção Social Especial e Básica. A primeira é destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações²⁷.

A Proteção Social Básica se destina à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras)²⁸.

As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas essencialmente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social.

O Cras e o Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social, devendo possuir instalações compatíveis com os serviços neles ofertados, com espaços para trabalhos em grupos e

²⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS – Sistema Único de Assistência Social. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf

²⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social. SUAS – Sistema Único de Assistência Social. 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf

ambientes específicos para recepção e atendimento reservado das famílias e indivíduos, assegurada a acessibilidade às pessoas idosas e com deficiência²⁹.

O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias³⁰.

O Creas, por sua vez, é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial³¹.

A lei 8.742/93 prevê, ainda, projetos de enfrentamento da pobreza que compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social.

Por fim, foi instituído pela Lei 8.742/93 o Fundo Nacional de Assistência Social, sendo administrado pelo Ministério da Cidadania, sob orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social. Ele tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar os serviços, programas e projetos de assistência social, sendo composto por recursos da União destinados à assistência social.

Para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam repasses da União, é indispensável a efetiva instituição e funcionamento de um Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; de um Fundo de Assistência Social, com

²⁹ AMADO, Frederico. Curso de direito e processo previdenciário, 15ª edição. São Paulo: Ed. Juspodium, 2022. Pags. 39 a 41.

³⁰ AMADO, Frederico. Curso de direito e processo previdenciário, 15ª edição. São Paulo: Ed. Juspodium, 2022. Pags. 39 a 41.

³¹ AMADO, Frederico. Curso de direito e processo previdenciário, 15ª edição. São Paulo: Ed. Juspodium, 2022. Pags. 39 a 41.

orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e de um Plano de Assistência Social.

5 Dos mecanismos de flexibilização do critério de miserabilidade

A partir da declaração de parcial inconstitucionalidade do artigo 20, § 3º, da LOAS, foram surgindo e se consolidando outros critérios e entendimentos acerca da aferição da situação de vulnerabilidade econômica para a concessão do benefício assistencial.

Define o artigo 20, § 1º, da LOAS, que a família, para fins de aferição da situação econômica familiar, “*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*”.

No mesmo sentido, o Decreto n. 6.214/2007, que regulamenta a concessão do BPC, dispõe em seu artigo 4º, V, que família, para fins de cálculo da renda *per capita*, é o “*conjunto de pessoas composto pelo 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*”.

Nesse contexto, o STJ possui o entendimento de que devem ser excluídas de tal cálculo as rendas das pessoas que não habitem sob o mesmo teto da pessoa que requer o benefício social de prestação continuada, assim como as rendas das pessoas que com ela coabitem, mas que não sejam responsáveis por sua manutenção socioeconômica³².

Conforme o § 11 do art. 20 da lei que rege o LOAS “*poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento*”.

Nesse passo, o artigo 4º, VI, do Decreto n. 6.214/2007, enumera diversos valores ou rendas que serão computados na 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, pro-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do

³² BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp n. 1.538.828/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17/10/2017, DJe 27/10/2017.; REsp n. 1.247.571/PR, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe 13/12/2012; REsp 1727922/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2019, DJe 26/03/2019; REsp 1741057/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 11/06/2019, DJe 14/06/2019; e outros.

mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19.

De outro lado, nos termos do artigo 4º, § 2, do mesmo Decreto, devem ser excluídos do cálculo da renda mensal bruta familiar:

- I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;
- II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;
- III- bolsas de estágio supervisionado;
- IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º;
- V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e
- VI - rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem.

No artigo 20 da LOAS, foram, ainda, incluídos o § 14 e o § 15, os quais tratam da exclusão, do cálculo da renda, do benefício de prestação continuada ou do benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência da família, bem como da possibilidade de concessão do BPC a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos.

Em relação aos gastos com tratamentos de saúde e outras situações relacionadas à própria deficiência ou idade avançada, com as alterações introduzidas pela Lei n. 13.982, de 2020, se passou a prever a consideração de tais gastos, quando “[...] *não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida*” (artigo 20-A, IV).

Já a Portaria Conjunta n. 07/2020, ao regulamentar essa orientação, passou a exigir, nos moldes da decisão proferida na Ação Civil Pública n. 5044874-22.2013.4.04.7100³³, a

³³ Naqueles autos, decidiu o TRF4, com extensão para todo o território nacional, que devem ser deduzidas do cálculo da renda familiar as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde.

apresentação de receita médica a comprovação da negativa por parte do Estado no fornecimento do tratamento de saúde.

6 O Benefício de Prestação Continuada e o Poder Judiciário

6.1 Um breve contexto

Mesmo que não tenha sido formulado dentro do referencial do combate à pobreza e à desigualdade, o BPC se tornou uma das principais políticas de transferência de renda do país. Junto com a aposentadoria rural, foi criado com o objetivo de ampliar a proteção previdenciária para além do trabalho formal assalariado, enquanto o Programa Bolsa Família (PBF) nasceu com o objetivo de reduzir a pobreza.

Hoje, no entanto, é sabido que ambas as iniciativas, mesmo que criadas sob distintos referenciais no contexto da evolução do sistema de proteção social no Brasil, contribuem na redução da pobreza e da desigualdade. Já existem diversas evidências comprovando a capacidade do BPC em atender os mais vulneráveis, sendo uma das mais relevantes transferências monetárias no que diz respeito tanto à capacidade de combater a pobreza como em reduzir desigualdades³⁴³⁵³⁶³⁷.

É neste contexto que se encontra o debate sobre a ampliação da judicialização do benefício ao longo dos últimos anos. Diante da negativa administrativa ao pedido do benefício assistencial, parcela crescente dos requerentes passaram a contestar a decisão em âmbito judicial (particularmente nos Juizados Especiais Federais), tendo a parcela dos benefícios concedidos via judiciário crescido de 2,6% do total em 2004 para 18,7% em 2015. Dados mais atuais, até o ano de 2021, apontam para uma redução da participação de concessões judiciais

³⁴ SOARES, F. V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1228). Disponível em: <<https://goo.gl/J6nyor>>.

³⁵ SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1396). Disponível em: <<https://goo.gl/zJBq3N>>.

³⁶ SILVEIRA, F. et al. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica Disoc, n. 89).

³⁷ OSORIO, R. G. et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1647). Disponível em: <<https://goo.gl/Q5X1jc>>.

nos anos seguintes (14,4% em 2016 e 16,1% em 2017), retornando ao patamar de 18% em 2018 e 2019³⁸.

Cumprе ressaltar que este processo de judicialização tem como principais motivações não apenas os indeferimentos administrativos relativos ao não cumprimento do critério de renda, mas principalmente os indeferimentos referentes ao não atendimento dos critérios de deficiência. Entre 2004 e 2015, cerca de 52% dos indeferimentos foram motivados por não atenderem ao critério de deficiência e 26% ao critério renda³⁹.

Posteriormente, com a mudança regulatória que alterou o art. 20 da Loas (incluindo o § 11), as pessoas portadoras de deficiência (PCDs) com renda familiar acima da linha de até um quarto de SM per capita teria sua elegibilidade dependente da análise de outros fatores comprobatórios da necessidade. Entretanto, esses nunca foram devidamente regulamentados pelo poder público.

A não regulamentação desses outros fatores deu continuidade a um movimento de negativas por parte da Administração Pública e posteriores concessões pelo Poder Judiciário. Este movimento representou uma efetiva flexibilização do acesso ao BPC para indivíduos em famílias com renda acima de um quarto de SM. Entretanto, tal prática é identificada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) como ineficiente, uma vez que o custo do processo na justiça federal é cerca de sete vezes superior ao custo da análise dos benefícios do INSS⁴⁰.

Além disso, esse processo acaba prejudicando a capacidade de planejamento desta política assistencial, uma vez que, sem parametrização definida, retira do gestor a possibilidade de construção de cenários para a política, tanto no que diz respeito à demanda quanto ao

³⁸ DE PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito (2021) : BPC em disputa: Como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício, Texto para Discussão, No. 2703, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2703>

³⁹ DE PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito (2021) : BPC em disputa: Como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício, Texto para Discussão, No. 2703, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2703>

⁴⁰ Tribunal de Contas da União. Acórdão no 2894/2018 – Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília: TCU, 2018a

financiamento⁴¹. Por fim, a ausência de regra definitiva amplia a iniquidade ao acesso, seja pelas capacidades distintas do requerente acessar a justiça ou pelo entendimento particular de cada juiz.

Nesse sentido, a busca da garantia desse direito pela via judicial continua sendo uma estratégia adotada por aqueles que têm direito ao benefício e não tiveram acesso pela via administrativa.

6.2 O laudo pericial

A perícia social, ou perícia socioeconômica como também é chamada, é realizada para apuração dos requisitos exigidos legalmente para a concessão do benefício assistencial, o BPC, com base na LOAS.

Nesse contexto, considerando o enunciado da súmula n. 80 do TNU e a Lei 12.470/2011, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, foi realizada a avaliação social por assistente social.

Vale ressaltar que os meios de prova da insuficiência de recursos familiares do necessitando deficiente serão todos aqueles admitidos em direito, havendo o Colendo STJ já decidido pela possibilidade de utilização de outros critérios, que não a renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo⁴².

O Estudo Social é um processo metodológico específico do Serviço Social, que tem por finalidade conhecer com profundidade, e de forma crítica, uma determinada situação ou expressão da questão social objeto da intervenção profissional – especialmente nos seus aspectos socioeconômicos, familiares e culturais⁴³.

Assim, mesmo que o grupo familiar não se enquadre no critério econômico exigido pela lei, é possível a designação de assistente social para visita ao beneficiário e posterior realização

⁴¹ SILVEIRA, F. et al. Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica Disoc, n. 31).

⁴² STJ - Agr 517757 - Quinta Turma - DJ 28.10.2003 - p.347 - Rel. Felix Fischer

⁴³ POZATTI, Lisete Maria. Processos judiciais do BPC/Idoso: a contribuição do laudo pericial do assistente social na elaboração da sentença. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

de laudo socioeconômico que apontará a real condição econômica da família e se é realmente hipossuficiente conforme requisitos legais.

7 O Benefício de Prestação Continuada na 38ª Vara Federal

Para o presente trabalho, foi realizada uma pesquisa nos processos sentenciados no ano de 2022 no âmbito do Juizado Especial Federal na 38ª Vara Federal, através do sistema Creta.

A 38ª Vara Federal possui competência plena para processar e julgar as causas previstas no art. 109 da Constituição da República, inclusive para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis até o valor de sessenta salários-mínimos e os feitos relativos às infrações de menor potencial ofensivo concernentes aos Juizados Especiais Federais Criminais instituídos através da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, como também processar e julgar Execuções Penais.

Fazem parte de sua jurisdição os municípios de Afogados da Ingazeira, Betânia, Brejinho, Calumbi, Carnaíba, Custódia, Flores, Floresta, Igaraci, Ingazeira, Itacuruba, Itapetim, Jatobá, Nova Petrolândia, Quixaba, Santa Cruz da Baixa Verde, Santa Terezinha, São José do Belmonte, São José do Egito, Serra Talhada, Solidão, Tabira, Tacaratu, Triunfo e Tuparetama.

Como meio de comprovação do preenchimento do requisito de miserabilidade, a vara federal dispõe como principal meio de prova o laudo social elaborado por assistente social e, subsidiariamente, o mandado de verificação realizado por Oficial de Justiça.

Esses documentos são preenchidos utilizando-se um documento-padrão elaborado pela secretaria da vara em que se destacam as informações referentes à constituição do grupo familiar com a renda declarada de cada um dos membros, a infraestrutura do local de residência, a condição de moradia, os gastos mensais do grupo familiar e o registro fotográfico da residência.

Na condição de moradia estão incluídas as informações referentes a conservação do imóvel, aos bens que guarnecem a moradia e nos gastos mensais estão incluídas tanto os gastos rotineiros como aqueles realizados com tratamento médico, exames, consultas entre outros.

Foram proferidas 226 sentenças no ano de 2022, das quais houve a procedência – por meio de sentenças ou acórdãos - do pedido em 105 processos. Nas sentenças improcedentes, em aproximadamente 80% não houve o preenchimento do requisito referente a deficiência enquanto o requisito acerca da miserabilidade foi controversa na demanda em somente aproximadamente 20% dos casos.

Vale frisar que nos processos em que não foi reconhecida a deficiência da parte demandante a miserabilidade não foi analisada, já havendo a resolução do mérito da demanda com a improcedência do pedido.

8 O perfil socioeconômico do grupo familiar

A pesquisa em relação às condições de moradia, principalmente acerca dos bens que garantem a residência, possui como objetivo principal esclarecer se há algum indício de ocultação de renda por parte do grupo familiar tendo como referência a renda declarada.

Isso porque os dados mais recentes – até fevereiro de 2023 - mostram que o Brasil possui uma taxa de informalidade de 38,9%no mercado de trabalho⁴⁴. Em estudo recente acerca do trabalho informal no Brasil, observa-se que cerca de 60% dos trabalhadores informais estão inseridos no grupo “informais de subsistência”, que inclui os profissionais de baixa ou nenhuma qualificação e que oferecem serviços de demanda instável, conhecidos como ‘bicos’. Os informais com potencial produtivo (16,1%) representam os trabalhadores que não são formalizados por conta dos custos implicados ou pela falta de oportunidades. Já os informais por opção (2,3%) são aqueles que têm condições de se formalizarem, mas pretendem se manter dessa forma para ampliar suas receitas. Os profissionais classificados como formais frágeis (21,1%) têm CNPJ ou carteira de trabalho assinada, mas com contratos intermitentes, redução dos direitos formais e ameaça de voltar à informalidade total⁴⁵.

Nesse contexto, pesquisas demonstram que a participação no Programa Bolsa Família – principal benefício de transferência de renda do país - aumenta a quantidade de meses trabalhados, entretanto, com maior variação na quantidade de meses do ano em que estão trabalhando. Isto é, a proporção daqueles que trabalharam apenas alguns meses do ano é maior entre os beneficiários do que entre os não beneficiários, o que indica uma situação marcada pela informalidade⁴⁶.

⁴⁴ AMORIM, Daniela. Número de trabalhadores informais diminui em fevereiro; confira. Estadão, 2023. Disponível em <https://investidor.estadao.com.br/ultimas/trabalho-informal-fevereiro-brasil-dados-ibge/>

⁴⁵ PUENTE, Beatriz. 60% dos trabalhadores informais no Brasil fazem “bicos” para sobreviver, diz estudo. CNN, 2022. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/60-dos-trabalhadores-informais-no-brasil-fazem-bicos-para-sobreviver/>

⁴⁶ MartinsW. G. T., RamosP. de S., & FriasL. (2021). O Programa Bolsa Família faz as pessoas trabalharem menos? Uma análise utilizando pareamento por escore de propensão. *Sigmae*, 8(1),

Assim, mesmo com a existência de algumas divergências, parece haver uma correlação positiva entre o PBF e o mercado laboral informal ainda que haja outras variáveis e aspectos estruturais na economia brasileira que explicam a dimensão expressiva do mercado informal⁴⁷.

8.1 Da renda

Em relação ao requisito “renda”, observa-se que aproximadamente 52% dos grupos familiares analisados possuem renda proveniente de programas de transferência da renda do Estado, como o Auxílio Brasil e o Bolsa Família, sendo que em 47% das famílias essa é a única fonte de renda.

Aproximadamente 25% das famílias possuem algum membro do grupo familiar recebendo algum benefício previdenciário, como aposentadoria por idade e LOAS e 17% das famílias possuem algum membro do grupo familiar com alguma outra fonte de renda como vínculo empregatício formal e os chamados “bicos” ou não possuem renda declarada.

8.2 Da infraestrutura e da condição de moradia

Quanto a condição de moradia, 65% das residências são próprias e 35% cedidas, geralmente por algum membro da família, ou alugadas.

Em relação ao estado de conservação do imóvel, observa-se que 55% das moradias possuem piso de cimento batido, 33% possuem piso em cerâmica e 12% possuem os dois tipos de piso no imóvel. 81% das moradias não possuem forro e 19% possuem forro em gesso.

No que tange à infraestrutura do local de residência, observa-se que 23% das famílias vivem em local sem água encanada e/ou rede de esgoto e 20% vivem em local distante de Hospital ou Posto de Saúde.

8.3 Dos bens

Em relação aos bens que guarnecem a moradia, observa-se que alguns móveis e eletrodomésticos estão presentes em uma alta prevalência nos grupos familiares dos requerentes ao benefício assistencial. Assim, de um modo geral, a maioria das famílias possuem televisão

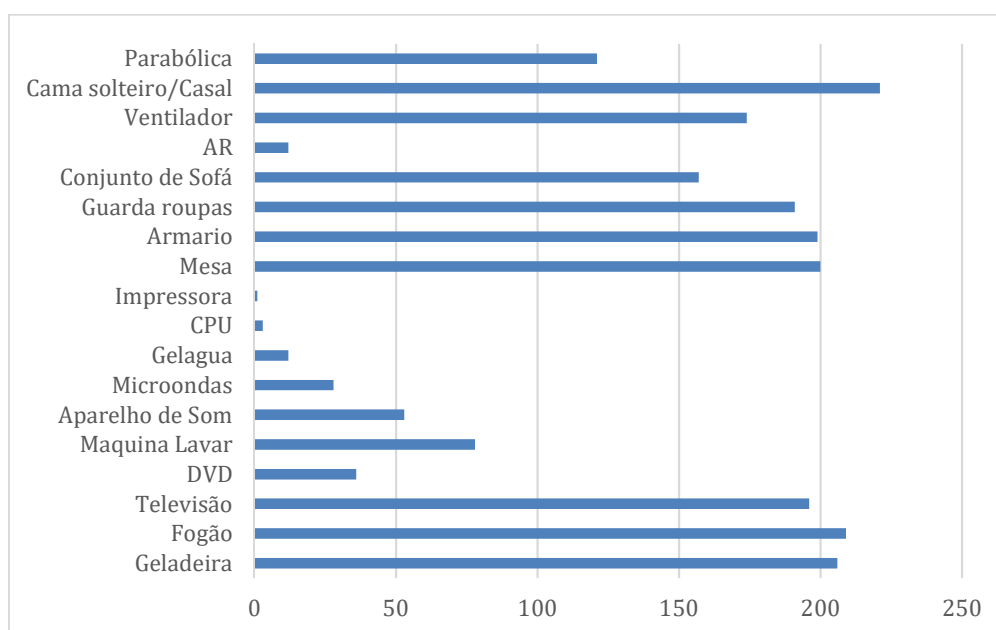
16-34. Retrieved from <http://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/sigmae/article/view/890>

⁴⁷ ALVIM, Augusto Mussi; GODWARD, Carlos David. O Programa Bolsa Família Estimula a Permanência dos Trabalhadores Brasileiros de Baixa Renda no Mercado Informal?. REDES (SANTA CRUZ DO SUL. ONLINE), 2020.

(86%), fogão (92%), geladeira (91%), mesa (88%), armário (88%), conjunto de sofá (69%), ventilador (76%) e cama de solteiro e/ou casal (97%). O gráfico abaixo ilustra o perfil patrimonial dos grupos familiares.

A quantidade desses bens e seu estado de conservação são utilizados como fundamento para a constatação do estado de miserabilidade do demandante, como será analisado posteriormente.

Gráfico 1: Relação de bens nos grupos familiares



Fonte: elaborado pelo próprio autor

9 Um breve estudo das sentenças proferidas nos processos BPC/LOAS

Cediço que a aferição da miserabilidade é critério objetivo flexibilizado a depender das circunstâncias da vida familiar, em uma análise acerca das sentenças proferidas improcedentes, destaca-se um grande peso dos relatórios fotográficos constantes nos laudos sociais.

Nesse sentido, a quantidade de bens que guarnecem assim como seu estado de conservação possui uma grande relevância no convencimento do magistrado, principalmente quando o critério objetivo de renda não é alcançado, conforme exemplos abaixo.

Processo nº 0500584-82.2022.4.05.8303T.	Processo nº 0501236-36.2021.4.05.8303T.
(...)No caso, a autora não faz jus à percepção do amparo assistencial perseguido. Conforme laudo social (anexo 77), a residência onde ela vive não demonstra vulnerabilidade social, pois é bem guarnecida de móveis, em bom estado de conservação, e de eletrodomésticos. Ademais, segundo tal anexo, a renda do núcleo familiar soma cerca de R\$ 4.700,00, o que torna a renda <i>per capita</i> da família superior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo, conforme exigido pela lei. O benefício assistencial só deve ser pago às famílias que demonstrem vulnerabilidade social, o que não é o caso dos autos (...)	(...) No caso concreto, a perícia social constatou que a renda <i>per capita</i> é superior ao mínimo legal. Para além desse requisito, que pode ser flexibilizado, foram registradas fotografias da residência, que confirmam a conclusão pela ausência de miserabilidade do grupo familiar analisado. A residência é simples, mas digna. Parece ter sido reformada em um passado não tão distante. Os móveis e a maioria dos eletrodomésticos encontram-se em bom estado de conservação. Na espécie, o autor possui TV em tela plana e um climatizador de ambientes. No geral, a residência visitada, segundo relatado no laudo e fotos, possui bom nível de construção, não condizente com a alegada miserabilidade (...).

Processo nº 0501413-63.2022.4.05.8303S.	Processo nº 0501449-08.2022.4.05.8303T
(...) <i>In casu</i> , verifica-se que a renda <i>per capita</i> da família da demandante é superior a	(...) Verifica-se, no laudo social (anexo 24), que a autora reside em imóvel novo e bem

¼ do salário mínimo. Além disso, apesar de o imóvel em que reside a autora ser bastante simples, a casa é guarnecida com eletrodomésticos novos, bem como a família tem dois veículos automotores (um carro e uma moto), o que não se coaduna com situação de miserabilidade, não permitindo a flexibilização do critério legal sobre a renda para concessão do benefício (...)	conservado, guarnecido com móveis e eletrodomésticos também novos, dentre os quais ar condicionado split e máquina de lavar roupas. Além disso, a renda familiar é de R\$ 3.600,00 e supera o limite <i>per capita</i> previsto na lei (...)
--	---

Processo nº 0501690-79.2022.4.05.8303S	Processo nº 0501743-60.2022.4.05.8303S
(...) <i>In casu</i>, verifica-se que a autora reside em casa própria, bem conservada, revestida com cerâmica e gesso, com pintura nova, e, apesar de os móveis e eletrodomésticos serem simples, os objetos também se encontram em bom estado de conservação, havendo ainda uma bicicleta no local, contexto esse que não condiz com a situação de extrema pobreza alegada (..)	(...) No caso, verifica-se no laudo social (anexo 33) que ao demandante vive em imóvel que, apesar de simples, encontra-se em bom estado de conservação, piso em cerâmica, geladeira nova, duas TV's, uma máquina de lavar-roupas, 2 aparelhos de som, quatro armários, uma antena parabólica, tendo ainda sido encontrada uma motocicleta no local. Tais circunstâncias não se coadunam com a miserabilidade alegada (...)

Processo nº 0503960-13.2021.4.05.8303T	Processo nº 0504342-06.2021.4.05.8303S.
(...) <i>In casu</i>, conforme o relatório socioeconômico (anexo 19), elaborado por Assistente Social de confiança do juízo e equidistante ao interesse das partes, verifica-se que o demandante não se encontra em situação de miserabilidade. Observa-se, na perícia social, que, apesar de simples, o imóvel é bem conservado, revestido com cerâmica, pintura nova, guarnecido com	(...) No caso concreto, de acordo com as informações contidas na perícia social (anexo 22), a renda do grupo familiar – composto pelo autor e genitora – é de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais), oriundos de benefícios previdenciários percebidos pela mãe. A situação da parte autora é de dificuldade financeira, comum a tantas famílias brasileiras, mas não de miserabilidade, apta a

móveis eletrodomésticos também novos, a exemplo de máquina de lavar roupas e TV moderna, o que não se coaduna com quem vive em estado de extrema pobreza (...)	ensajar o restabelecimento do benefício assistencial (...)
--	--

Processo nº 0506138-32.2021.4.05.8303S.	Processo nº 0506910-92.2021.4.05.8303T.
(...) Com efeito, o autor reside em uma casa com seis cômodos amplos e bem guarnecidos de móveis e eletrodomésticos, sendo duas salas e uma suíte, e com boa higiene. () <i>In casu</i> , conforme o relatório socioeconômico (anexo 28), elaborado por Assistente Social de confiança do juízo e equidistante ao interesse das partes, verifica-se que o autor reside em imóvel com rede de esgoto, água encanada, em rua pavimentada e próximo a posto de saúde, revestido com cerâmica e paredes pintadas, bem como guarnecido com móveis e eletrodomésticos razoavelmente novos e bem conservados (ressalte-se a TV moderna), o que não condiz com a condição de miserabilidade alegada (...)	<i>In casu</i> , conforme o relatório socioeconômico (anexo 17), elaborado por Assistente Social de confiança do juízo e equidistante ao interesse das partes, verifica-se que o demandante não se encontra em situação de miserabilidade. Observa-se, que a renda <i>per capita</i> da família do demandante é superior a ¼ do salário mínimo, uma vez que ele vive com outras 3 pessoas em sua casa e o salário do seu genitor é de R\$ 1.399.00, bem como o imóvel de sua residência, apesar de simples, é bem conservado, revestido com cerâmica, pintura nova, guarnecido com móveis eletrodomésticos também novos, a exemplo da TV moderna, o que não condiz com vive em estado de extrema pobreza (...)

Processo nº 0507226-08.2021.4.05.8303T	Processo nº 0506974-05.2021.4.05.8303S.
(...) De acordo com as provas produzidas, em especial o laudo social, verifico que a parte autora não se encontra em situação de vulnerabilidade de modo a justificar a concessão do benefício, ainda que se considere que a família do autor viva em condições econômicas modestas. Tal	(...) Nesse diapasão, há de se ressaltar que as rendas recebidas pelo cônjuge e filho da demandante devem ser levadas em consideração para efeito de indeferimento do pleito. Ademais, as circunstâncias descritas no laudo social não denotam a alegada miserabilidade. Isto porque a família reside

conclusão é reforçada pela observação do relatório fotográfico anexado ao laudo social, que evidencia residência, apesar de humilde, bem guarnecida de móveis e eletrodomésticos, estes em boas condições de uso (...)	em imóvel próprio, que, apesar de simples, está adequadamente equipado com móveis e eletrodomésticos suficientes à sua subsistência (...)
--	---

Observa-se pontos em comum nas sentenças proferidas que foram utilizados como fundamento para concluir, isoladamente ou em conjunto com a renda familiar, acerca da ausência de miserabilidade do requerente do benefício assistencial.

Inicialmente, é comum a referência a quantidade de bens imóveis e eletrodomésticos e ao seu estado de conservação⁴⁸, assim como algumas vezes, expressamente, são citados alguns bens que, em tese, não deveriam constar em um grupo familiar apto a receber o LOAS, como veículos, máquina de lavar roupas, ar condicionando e principalmente, sendo citado em várias ocasiões, televisão moderna (tela plana). Nota-se ainda, diversas vezes, a alusão ao piso da residência.

A infraestrutura do local de residência é um fator citado algumas vezes, parecendo deixar uma impressão desfavorável ao autor a existência de rua pavimentada, água encanada, rede de esgoto e a proximidade à hospital/posto de saúde.

Por conseguinte, se torna mais significativo, para o escopo do presente trabalho, analisar os julgados nos quais houve a reforma da sentença de improcedência. Ou seja, as sentenças que geraram a discordância entre o juízo do primeiro grau e a Turma Recursal.

Para isso, colaciono abaixo os trechos relevantes de algumas dessas sentenças, juntamente com o acórdão correspondente:

Processo nº 0500960-68.2022.4.05.8303S.	
Sentença:	Acórdão:

⁴⁸ A utilização da expressão “*bem guarnecida de móveis e eletrodomésticos, estes em boas condições de uso*” ou semelhante possui grande predominância na fundamentação das sentenças.

(...) <i>In casu</i>, verifica-se que a autora reside em casa própria, bem conservada, com piso em cerâmica, pintura nova, e, apesar de os móveis e eletrodomésticos serem simples, os objetos também se encontram em bom estado de conservação. Ademais, o imóvel tem espaços amplos, não evidenciando a extrema pobreza alegada (...)	(...) A demandante vive com seus genitores, ambos beneficiários de aposentadoria por idade rural no valor de 01 salário-mínimo. A residência da família é simples, desprovida de qualquer conforto ou supérfluo, o teto não tem forro, conforme fotografias no mandado de constatação (anexo 22). – Sabe-se que todo e qualquer benefício no valor de um salário-mínimo deve ser excluído do cálculo da renda familiar, razão pela qual a renda dos genitores não deve ser incluída no cálculo da renda familiar <i>per capita</i>. Outrossim, uma pessoa idosa necessita de cuidados especiais que exigem um mínimo de renda para lhe garantir a subsistência (...)
--	---

Processo nº 0501669-06.2022.4.05.8303T	
Sentença: (...) No caso, verifica-se no laudo social do anexo 22 que o demandante vive em imóvel revestido com cerâmica, gesso no teto, pintura nova, móveis e eletrodomésticos bem conservados, o que não se coaduna com a extrema pobreza alegada (...)	Acórdão: (...) Apesar da quantia mensal auferida, a partir das constatações descritas no questionário social, aliado às imagens fotográficas coligidas (anexo 22), observa-se a insuficiência de recursos para garantir a sobrevivência o núcleo familiar, dada a simplicidade da moradia e dos bens que a guarnecem. Embora o imóvel se apresente em boas condições de manutenção, não pertence ao autor, sendo localizado em bairro popular. Os móveis e utensílios domésticos, por sua vez, são

	antigos e não revelam valor de alto custo. O ambiente demonstrado é compatível com a renda auferida, ainda mais para quem já recebia o amparo social desde o ano 2002 (...)
--	---

Processo nº 0502290-37.2021.4.05.8303S.	
Sentença: (...) <i>In casu</i>, conforme o relatório socioeconômico (anexo 40), elaborado por Assistente Social de confiança do juízo e equidistante ao interesse das partes, verifica-se que o demandante não se encontra em situação de miserabilidade. Observa-se, na perícia social, que, apesar de simples, o imóvel é bem conservado, revestido com cerâmica, pintura nova, guarnecido com móveis eletrodomésticos também modernos, a exemplo do fogão, da TV e do microondas (...)	Acórdão: (...) No que se refere à miserabilidade, analisando detidamente a prova dos autos, em especial o mandado de verificação/perícia social, sobretudo as fotos da residência do requerente (anexo 40), entendo que se encontra em situação de miserabilidade, sendo necessária a necessária a proteção do estado. O demandante vive apenas com sua genitora, idosa beneficiária de aposentadoria por invalidez de valor mínimo (nascida em 25/02/1958 – anexo08). A residência é simples, desprovida de qualquer supérfluo (...)

Processo nº 0505680-15.2021.4.05.8303S.	
Trecho da Sentença: (...) No caso concreto, de acordo com as informações contidas na perícia social (anexo 27), a renda do grupo familiar – composto pela autora, pai, e mãe– é de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais),	Acórdão: (...) Na espécie, no que se refere à miserabilidade, analisando detidamente a prova dos autos, em especial o mandado de verificação/perícia social, sobretudo as fotos da residência do requerente (anexo

oriundos de benefícios previdenciários percebidos pelos genitores. Apenas observo gastos passíveis de abatimento no montante de cerca de R\$ 120,00 (cento e vinte) reais, referentes à medicação especial da parte autora.(...) A situação da parte autora é de dificuldade financeira, comum a tantas famílias brasileiras, mas não de miserabilidade, apta a ensejar o restabelecimento do benefício assistencial. Com efeito, o autor reside em uma casa própria, com oito cômodos amplos e bem guarnecidos de móveis e eletrodomésticos, sendo três salas e um banheiro em boas condições de uso, e com boa higiene (...)	27), entendo que se encontra em situação de miserabilidade, sendo necessária a necessária a proteção do estado. O núcleo familiar da autora é composto por ela e seus genitores, ambos beneficiários de aposentadoria de valor mínimo. A casa é bastante simples e desprovida de qualquer supérfluo. (...) Merece observar-se que os genitores da parte Autora possuem mais de 65 anos de idade (...)
--	--

Processo nº 0505776-30.2021.4.05.8303T.	
Sentença: (...) No que concerne ao requisito da miserabilidade do núcleo familiar, observa-se que, de acordo com as informações contidas no parecer social (anexo 21), a autora reside com sua genitora e padrasto, sendo a renda familiar proveniente das aposentadorias destes, no valor de um salário mínimo cada. Informa a assistente social que “<i>A residência é própria, com piso em cimento, com telha, paredes pintadas, encontramos móveis e eletrodomésticos simples. A sra Maria da Conceição</i>	Acórdão: (...) No entanto, a despeito a renda da genitora da autora e do seu padrasto integrarem o cálculo da renda <i>per capita</i>, observo que o laudo pericial (anexo 21) demonstra que o imóvel da autora é guarnecido de poucos móveis, e em péssimo estado de conservação, piso em cimento e telha canal. Possui, ainda, a autora, gastos com medicações, que não são fornecidos pelo SUS, e com deslocamentos para consultas. Requisito miserabilidade devidamente atendido (...)

<i>declara que sua filha faz tratamento medico psiquiátrico, onde faz uso de prometazina, resperidona, levetiracetam”.</i> (...) De acordo com as provas produzidas, em especial o laudo social, verifico que a parte autora não se encontra em situação de vulnerabilidade de modo a justificar a concessão do benefício, ainda que se considere que a família viva em condições econômicas modestas (...)	
--	--

Processo nº 0505935-70.2021.4.05.8303T	
Sentença (...) Assim, a renda declarada <i>per capita</i> é, portanto, inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, nos termos exigidos por lei exigido pela lei.(..) No presente caso, observo que as imagens captadas pela assistente social não são condizentes com a condição de miserável que a autora alega ostentar. A residência da autora é própria, com rede de esgoto, água encanada e próxima a hospital; com piso com azulejo, com forro, paredes pintadas e se encontra equipada com eletrodomésticos e mobiliário em boa quantidade e em bom estado de conservação (...)	Acórdão: (...) Quanto à miserabilidade, observo que as fotos juntadas aos autos no anexo 25 demonstram a situação de penúria na qual vive o demandante ao residir num imóvel pequeno e simples, com móveis bastante desgastados (...)

Processo n °0506213-71.2021.4.05.8303T	
Sentença: (...) <i>In casu</i>, conforme o relatório socioeconômico (anexo 12), elaborado por Assistente Social de confiança do juízo e equidistante ao interesse das partes, verifica-se que o demandante não se encontra em situação de miserabilidade. Observa-se, na perícia social, que, apesar de simples, o imóvel é bem conservado, revestido com cerâmica, pintura nova, guarnecido com móveis eletrodomésticos também novos. Inclusive a casa conta com dois quartos e duas camas, o que é mais que o suficiente para quem reside sozinho e não se coaduna com quem vive em estado de extrema pobreza (...)	Acórdão: (...) No presente caso, o mandado de verificação (anexo 12) demonstrou que o autor não dispõe de condições econômicas suficientes para a sua subsistência, sendo, portanto, necessário do auxílio do Estado para a obtenção do benefício assistencial. O imóvel é cedido, desprovido de móveis e eletrodomésticos. Ademais, o autor vive sozinho, sobrevivendo da ajuda da família. Requisito miserabilidade preenchido (...)

Processo n° 0506723-84.2021.4.05.8303T.	
Sentença: (...) <i>In casu</i>, a genitora da demandante é servidora pública aposentada com benefício previdenciário superior a um salário mínimo, o que faz com que a renda <i>per capita</i> familiar supere o limite legal. Além disso, a autora reside em casa própria, com rede de esgoto e água encanada, em rua pavimentada, com piso em cerâmica e paredes pintadas, bem ainda móveis e eletrodomésticos bem conservados, contando, inclusive, com um refrigerador de água e duas TVs de tela	Acórdão: (...) Vale destacar que os rendimentos auferidos pela avó da demandante não devem ser considerados para os cálculos da renda familiar, uma vez que se trata de valor de benefício previdenciário percebido por idoso. (...) E, na hipótese dos autos, diversamente do que se concluiu na sentença, não vislumbramos situação idônea a descaracterizar a satisfação do requisito de miserabilidade, ao contrário, a situação concreta da autora, que pode ser verificada

plana, o que não condiz com quem vive em estado de extrema pobreza (...)	através das fotos do anexo 46, demonstra que ela reside em imóvel simples, guarnecido por móveis e eletrodomésticos antigos e igualmente simples, não havendo sinais com os quais pudéssemos concluir de forma diversa, o que somente confirma o atendimento também desse segundo requisito (...)
--	---

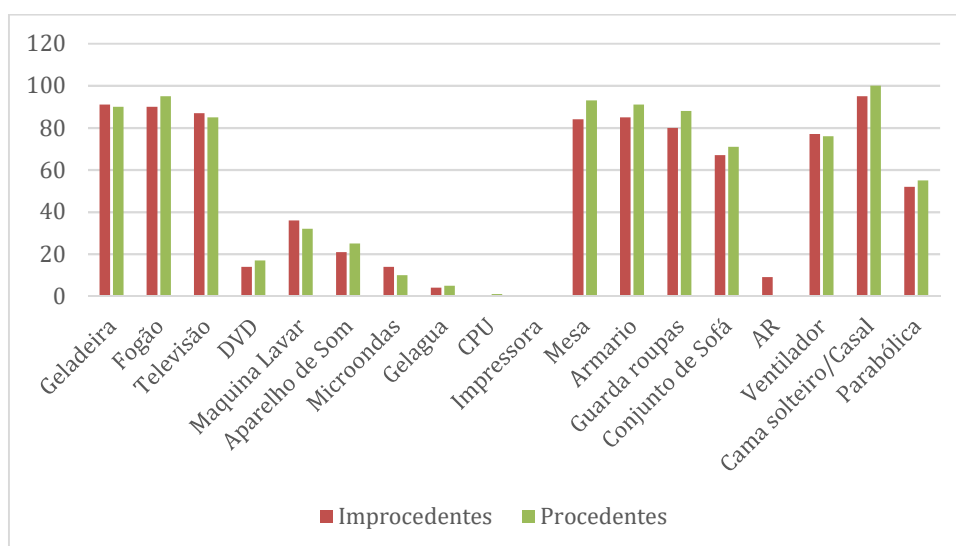
Processo nº 0507123-98.2021.4.05.8303T	
Sentença: (...) <i>In casu</i>, apesar de a aposentadoria dos genitores da autora não ser contabilizada para análise da renda <i>per capita</i>, observa-se de a demandante vive em casa simples, mas bem conservada, contando com uma cama de casal e três de solteiro, mais que o suficiente para os moradores do local, além de uma máquina de lavar roupas, o que não se coaduna com quem vive em estado de extrema pobreza. Além disso, o imóvel é bem característico e semelhante às outras casas situadas na zona rural, não apresentando peculiaridades que denotem a miserabilidade (...)	Acórdão: (...) E, na hipótese dos autos, diversamente do que se concluiu na sentença, não vislumbramos situação idônea a descaracterizar a satisfação do requisito de miserabilidade, ao contrário, a situação concreta da autora, que pode ser verificada através das fotos do anexo 31, demonstra que ela reside em imóvel simples, com piso de cimento batido, sem forro no teto e que é guarnecido por móveis e eletrodomésticos antigos e igualmente simples, não havendo sinais com os quais pudéssemos concluir de forma diversa, o que somente confirma o atendimento também desse segundo requisito (...)

Nos casos acima, além de se constatar mais uma vez a importância do laudo social, notadamente os relatórios fotográficos, para o juízo de convencimento do julgador, observa-se que a maioria dos casos são, de fato, simples impressões subjetivas antagônicas diante de um mesmo contexto fático (laudo social).

É dizer que, por exemplo, diante de uma residência com um conjunto de móveis e eletrodomésticos e em um certo estado de conservação, diferentes julgadores chegam a conclusões completamente distintas.

Em um contexto mais amplo, é interessante notar que o perfil de bens que guarnecem os grupos familiares cujos processos foram julgados procedentes e que guarnecem os grupos familiares cujos processos foram julgados improcedentes sob a fundamento da ausência de miserabilidade são semelhantes, conforme ilustra o gráfico abaixo, o que permitiria concluir que o julgamento do mérito da demanda levaria em consideração outros fatores além desses observados, o que não aconteceu, pelo menos na maioria das sentenças proferidas e até mesmo nos acórdãos, notadamente naqueles que confirmaram a improcedência do pedido.

Gráfico 2: Análise Comparativa dos bens



Fonte: elaborado pelo próprio autor

Tais situações evidenciam duas das maiores fragilidades no uso dos relatórios fotográficos como critério para se aferir a situação de miserabilidade do grupo familiar.

Cerca de 73% dos grupos familiares são beneficiários de programas de transferência de renda do Estado e/ou algum benefício previdenciário, sendo mais comum a aposentadoria por idade ou LOAS. A questão que se apresenta é que não se sabe qual é o perfil de consumo ou patrimonial de uma família que sobrevive somente, por exemplo, do bolsa família. De fato, indo mais além, não se sabe qual o perfil de consumo ou patrimonial das diferentes faixas de renda presente na sociedade brasileira, principalmente nas camadas mais baixas, ou, pelo menos, tal perfil não é levado em consideração pelo julgador na análise do mérito da demanda.

Quais bens são “aceitáveis” que um grupo familiar cuja renda seja de um $\frac{1}{4}$ ou até mesmo $\frac{1}{2}$ do salário-mínimo, per capita, possua? Qual a condição do imóvel se espera que uma família nessa faixa de renda tenha? E levando em consideração o tempo pelo qual ela possui um imóvel? Por exemplo, é possível esperar que uma família, nessa faixa de renda, que resida em um imóvel durante 10 ou 20 anos, tenha condições de colocar cerâmica no seu piso?

Uma outra questão pontual que chama a atenção são as rendas que devem, por disposição legal, ser excluídas no cômputo da renda familiar e o seu impacto na qualidade de vida do grupo familiar.

Sabe-se que os benefícios assistenciais recebidos por deficientes e os benefícios previdenciários percebidos por idosos com mais de 65 anos, no valor de até um salário-mínimo devem ser excluídos no cálculo da renda do grupo familiar para fins de comprovação do requisito da miserabilidade. Entretanto, inegável que a existência dessa renda pode ser utilizada para a melhoria do padrão de vida da família, até mesmo com a aquisição de bens ou melhoria no estado de conservação do imóvel.

Entretanto, obviamente, seria extremamente difícil mensurar o impacto dessa renda específica nesses fatores. Seria exigir um contrafactual no qual se obteria a informação do como seria a residência da família caso essa renda não fosse contabilizada o que, ainda que fosse possível, faria a situação se deslocar para o problema anterior.

Vale frisar que não se trata do objetivo do presente trabalho realizar algum juízo de valor acerca dos julgados, afirmando qual interpretação está correta mas sim demonstrar que a adoção de critérios tão subjetivos possuem impacto na prestação jurisdicional pois afetam diretamente a segurança jurídica, a previsibilidade das decisões judiciais e até mesmo a judicialização da matéria, ainda mais em um contexto do Juizado Especial no qual não se paga custas e honorários sucumbenciais (na primeira instância)⁴⁹.

Apesar de tais decisões judiciais parecerem justas sob uma perspectiva de direitos individuais, o aumento dos patamares mínimos de renda caso a caso não parece ser a melhor solução do ponto de vista da equidade social. A solução judicial pressupõe imensos custos para uma família muito pobre e beneficia indivíduos particulares sem um critério uniforme.

⁴⁹ art. 55 da Lei nº 9.099/95

Ademais, ainda que não seja o escopo desse trabalho, a critério objetivo de renda possui suas limitações. Uma linha de pobreza única que não considere particularidades das famílias é inadequada. Esse tipo de linha tende a tratar do mesmo modo famílias que têm necessidades bastante diferentes. Além disso, qualquer critério focado exclusivamente na renda não leva em conta, por exemplo, a disponibilidade de serviços públicos que, em uma população tão pobre, são um determinante dos níveis de bem-estar de famílias tão importante quanto a renda familiar. Em algumas cidades, por exemplo, o transporte público é gratuito para idosos e os serviços públicos gratuitos de saúde são acessíveis, enquanto em outras, nenhum desses serviços é acessível, o que evidentemente marca uma diferenciação entre essas famílias. Além disso, o envelhecimento e a deficiência impõem vários custos adicionais às famílias e esses custos variam de pessoa para pessoa, mas o método atual de definição do patamar mínimo de renda de elegibilidade simplesmente ignora esse fato⁵⁰.

Nesse sentido, se mostra acertada a mudança legislativa que leva em consideração as informações sobre despesas para definir os níveis de corte para seleção de beneficiários. Ademais, se uma cesta de consumo mínimo fosse estabelecida em termos de alimentos, produtos para higiene e outros itens essenciais, e se o nível de corte fosse definido tendo em conta essa cesta, as peculiaridades das famílias, os efeitos de custos extras do envelhecimento e os custos para cobrir a falta de serviços públicos (ou o efeito positivo de se tê-los) seriam considerados durante o processo de análise.

As alterações previstas pela Lei nº 14.176 de 2021 são de grande importância na avaliação da condição do grupo familiar do qual o requerente do benefício faz parte. Além de prever expressamente diversos aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal *per capita*, como o grau de deficiência, dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária e o comprometimento do orçamento do núcleo familiar com diversos gastos médicos prevê regulamentação posterior que, ao que tudo indica, fixará critérios para a utilização desses aspectos, inclusive estabelecendo valores médios de gastos⁵¹.

⁵⁰ MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SQUINCA, Flávia. Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada. 2006.

⁵¹ § 1º A ampliação de que trata o caput deste artigo ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento.

Cumprе destacar que algumas dessas informações se encontram presente no laudo social, porém, nas oportunidades em que aparecem na fundamentação do julgado, parecem ser mais utilizadas de forma descritiva do que como elemento probatório que permitam concluir pela miserabilidade ou não do grupo familiar, principalmente na 1ª instância.

§ 4º O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos de que trata o inciso III do caput deste artigo será definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, conforme critérios definidos em regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios.

10 Conclusão

A assistência social é o segmento autônomo da seguridade social que busca tratar dos hipossuficientes, ou seja, daqueles que não possuem condições de prover sua própria manutenção. A atuação protetiva tem como escopo fornecer aquilo que for absolutamente indispensável para cessar o atual estado de necessidade do assistido, promovendo a inclusão e a garantia de dignidade humana, sendo uma das principais políticas de transferência de renda do país, contribuindo no combate à desigualdade social e redução da pobreza.

A Constituição Federal, em seu art. 203, inc. V, garante *"um salário mínimo 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"*.

É nesse contexto que o §3º do art. 20 da Lei 8.742/93, desde a sua redação original, estabeleceu um critério objetivo, segundo o qual não será devido o benefício quando a renda mensal *per capita* da família for igual ou superior a 1/4 (um quarto) de salário mínimo, critério este flexibilizado através de mudanças no entendimento jurisprudencial até culminar na flexibilização, para até metade de 1 SM, deste valor desde que avaliados critérios adicionais de vulnerabilidade dos requerentes, previsão esta sancionada na Lei nº 13.982/2020, que alterou a Loas.

Foi demonstrado – ainda que através de uma pequena amostra – que o Poder Judiciário utiliza como principal ferramenta para averiguar o preenchimento desse requisito o laudo social, que procura fornecer uma visão geral do contexto socioeconômico no qual está inserido o grupo familiar do requerente do benefício.

Foi demonstrado ainda que, de fato, do laudo social, possui extrema importância os relatórios fotográficos da residência na qual mora o requerente, a ponto de o mérito da questão – requisito da miserabilidade - ser apreciado quase que exclusivamente sobre esse prisma. Chama a atenção, nesse sentido, que diversos outros fatores parecem não ter a importância devida para o juízo de convencimento do julgador, como o impacto da deficiência na condição social do grupo familiar, os gastos extraordinários – medicamentos, transporte, consultas, entre outros - e a infraestrutura do local da residência, como a existência de água encanada, esgoto, transporte público e acesso ao serviço público de saúde.

Observa-se, assim, claramente as limitações dessa linha argumentativa, que torna ainda mais evidente o caráter subjetivo das decisões judiciais. Em resumo, foi observado que as decisões judiciais se fundamentam em diferentes visões subjetivas da realidade dentro de um mesmo contexto fático.

Conceitos como “residência simples”, “residência precária”, “bom(mau) estado de conservação”, “quantidade suficientes (bens)”, entre outros são vagos, indeterminados e amparados na visão de mundo de cada um dos julgadores. Se, dentro de uma amostra pequena – uma Vara Federal e uma Turma Recursal – é possível constatar incongruências nos julgados em um contexto mais amplo é esperado mais situações semelhantes visto que a causa se mantém, a ausência de critérios (mais) objetivos para a aferição do preenchimento do requisito exigido por lei.

Nesse contexto, as alterações previstas pela Lei nº 14.176 de 2021 são um bom caminho para diminuir o problema apesar de que dificilmente irão resolver de maneira definitiva a questão. Isso porque, primordialmente, identificar a pobreza é uma tarefa extremamente difícil, ainda fruto de pesquisas e políticas públicas em todo o mundo.

A linha de pobreza utilizada na implementação de políticas públicas assume que o valor estipulado é suficiente para todas as despesas de uma pessoa levando em consideração uma vida digna. Isso inclui alimentação, energia elétrica, gás, transporte, saúde, educação, comunicação, higiene, lazer, habitação, entre outros.

Não existe uma linha de pobreza consensual e a sua definição depende de uma série de fatores e se o caráter considerado da pobreza for multidimensional ou unidimensional, no qual somente a insuficiência de renda é levada em consideração. Que linha utilizar e para que utilizar essa linha é uma decisão política.

Todavia, quaisquer dificuldades nessa questão não podem servir como motivo para o imobilismo político. Para cumprir o propósito da assistência social, a definição de critérios mais objetivos que possam auxiliar os julgadores é uma medida imperativa e urgente, que deveria ter a devida consideração da classe política, e ser uma das pautas principais da qualquer discussão acerca de redução da pobreza, da desigualdade e garantia da dignidade da pessoa humana.

11 Referências

ALVIM, A. M.; GODWARD, C. O Programa Bolsa Família Estimula a Permanência dos Trabalhadores Brasileiros de Baixa Renda no Mercado Informal?. **Redes**, v. 25, p. 2227-2250. DOI [10.17058/redes.v25i0.14011](https://doi.org/10.17058/redes.v25i0.14011). Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/14011>. Acesso em: 5 out. 2023.

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 15. ed. São Paulo: Juspodium, 2022.

BARTHOLO, Letícia et al. As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à COVID-19: mudanças e desafios de implementação. **Nota Técnica. Disoc, n.72**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10042>. Acesso em: 20 set. 2023.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. CEAD/UnB, Brasília. 2009. Disponível em: <https://www.poderesocial.com.br/wp-content/uploads/2017/08/3.7-A-pol%C3%ADtica-de-seguridade-social-no-Brasil-%E2%80%93-Ivanete-Saete-Boschetti.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL: [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 4 set. 2023.

BRASIL. Lei 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 estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda; altera os arts. 16, 72 e 77 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, para incluir o filho ou o irmão que tenha deficiência**

intelectual ou mental como dependente e determinar o pagamento do salário-maternidade devido à empregada do microempreendedor individual diretamente pela Previdência Social; altera os arts. 20 e 21 e acrescenta o art. 21-A à Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social, para alterar regras do benefício de prestação continuada da pessoa com deficiência; e acrescenta os §§ 4º e 5º ao art. 968 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, para estabelecer trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual. Brasília: DF, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12470.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

BRASIL. Lei 8.213 de 24 de junho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Brasília: DF, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Brasília: DF, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social.** Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009, 40 p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

BRITO, Isa Iana Regis de. **Utilização do critério biopsicosocial na concessão de BPC-LOAS aos portadores de HIV no âmbito da 29ª Vara da Justiça Federal da Seção Judiciária do Ceará (SJCE).** 2019. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em direito) – Universidade Federal Rural do Semi Árido, Mossoró, 2019.

DE HOLANDA PINTO, Rozana Maria. Programa de distribuição de renda e redução da pobreza no Brasil: eixo assistência social e acesso aos serviços públicos. In: MUNIZ, Sergio

Tadeu Gonçalves (org.). **Crescimento pró-pobre e políticas de distribuição de renda e de redução da pobreza no Brasil**. Curitiba: EDUTFPR, 2018. *E-book* (306p.) Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/>. Acesso em: 20 set. 2023.

DE PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. **Texto para Discussão, n. 2703**. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>. Acesso em 20 set. 2023.

POZATTI, Lisete Maria. **Processos judiciais do BPC/Idoso: a contribuição do laudo pericial do assistente social na elaboração da sentença**. 2019. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

GARCIA, Marcelo. SUAS: Sistema Único de Assistência Social. **Cadernos Travessia**, v. 1, n. 2, p. 8-14, 2009.

JARDIM, Pedro Martins. Deficiência e incapacidade: a importância do consenso na terminologia em saúde funcional. **Revista CIF Brasil**, v. 12, n. 1, p. 6-15, 2020.

JARDIM, Pedro Martins; JARDIM, Kelley Soares Santos. Modelo biopsicossocial: uma questão teórica ou epistemológica? **Revista CIF Brasil**, v. 12, n. 2, p. 1-7, 2020.

LAZARI, Rafael José Nadim de. **Reserva do possível e mínimo existencial: um necessário estudo dialógico**. 2012. 169 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito, Fundação de Ensino "Eurípides Soares da Rocha", Centro Universitário "Eurípides" de Marília, Marília, 2012.

MARTINS, Wanessa Gabrielle Toledo; DE SIQUEIRA RAMOS, Patricia; FRIAS, Lincoln. O programa Bolsa Família faz as pessoas trabalharem menos? Uma análise utilizando pareamento por escore de propensão. **Sigmae**, v. 8, n. 1, p. 16-34, 2019.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEDEIROS, Marcelo; DINIZ, Debora; SQUINCA, Flávia. Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada. 2006. **Texto para Discussão, n. 1184**. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2107>. Acesso em 20 set. 2023.

OSÓRIO, R. G. et al. Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009. **Texto para Discussão, n. 1647**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1432>. Acesso em 20 set. 2023.

SAMPAIO, Marcos. **O conteúdo essencial dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARMENTO, Daniel. **Por um constitucionalismo inclusivo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SCHMIDT, Felipe. Pessoas com deficiência: breves notas sobre sua terminologia, seu conceito jurídico e sua disciplina constitucional no Brasil. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, v. 1, n. 17, p. 142-157, 2019.

SILVEIRA, F. et al. Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC. **Nota Técnica n. 31 (Disoc)**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7338>. Acesso em 20 set. 2023.

SILVEIRA, F. et al. Impactos redistributivos das transferências públicas monetárias e da tributação direta: evidências com a POF 2017-2018. **Nota Técnica n. 89 (Disoc)**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10229>. Acesso em 20 set. 2023.

SOARES, F. V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. **Texto para Discussão (TD) 1228**. Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1905>. Acesso em 20 set. 2023.

SOARES, S.; RIBAS, R. P.; SOARES, F. V. Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias? **Texto para Discussão (TD) 1396**.

Brasília: Ipea, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1398>. Acesso em 20 set. 2023.

TORRES, Silvia Faber. **Direitos prestacionais, reserva do possível e ponderação: breves considerações e críticas. Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2894/2018**. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos relacionados à judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A514%2520ANOACORDAO%253A2023%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em 05 out. 2023.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. de; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. 3, p. 731–741, maio 2009.

VIEIRA, Sabrina Nunes et al. Considerações sobre a presunção absoluta de miserabilidade na LOAS: uma análise à luz da tese definida no IRDR 5013036-79.2017. 4.04. 0000/RS julgado pelo TRF da 4ª Região. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 12, p. 275-293, 2019.

World Bank. **Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard, Sector Strategy Paper**. Washington, D.C.: World Bank; 2001. 98 p.

ZIMMERMANN, C. L. SEGURIDADE SOCIAL: ASSISTENCIALISMO X CONTRIBUTIVIDADE. **Revista da AGU**, [S. l.], v. 12, n. 37, 2013. DOI: 10.25109/2525-328X.v.12.n.37.2013.36. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/36>. Acesso em: 5 set. 2023.