

CENTRO UNIVERSITARIO UNIFACVEST  
CURSO DE DIREITO  
GUSTAVO DOURADO GOMES MOURO DE ANGELO

**O CRITÉRIO DE RENDA NA CONCESSÃO DO BPC/LOAS**

LAGES

2020

GUSTAVO DOURADO GOMES MOURO DE ANGELO

## **O CRITÉRIO DE RENDA NA CONCESSÃO DO BPC/LOAS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Centro Universitário UNIFACVEST como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Prof. Me. Edi da Silva

LAGES  
2020

GUSTAVO DOURADO GOMES MOURO DE ANGELO

## **O CRITÉRIO DE RENDA NA CONCESSÃO DO BPC/LOAS**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação apresentado ao Centro Universitário UNIFACVEST como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Prof. Me. Edi da Silva

Lages,SC \_\_\_\_/\_\_\_\_/2020. Nota \_\_\_\_\_

Prof. Me. Edi da Silva

---

Prof. Msc. Caroline Ribeiro Bianchini

LAGES

2020

## **AGRADECIMENTOS**

De início, gostaria de agradecer a Deus por ter concedido a saúde, oportunidade e perseverança necessária para a concretização deste sonho, guiando-me durante todo o percurso desta caminhada.

À instituição, da qual tenho orgulho de dizer que faço parte e que desempenhou papel fundamental para a construção do conhecimento jurídico que hoje possuo.

Aos professores, que durante essa jornada dedicaram inúmeras horas de seu tempo com o único objetivo de formar profissionais de excelência através do ensino teórico e prático.

Agradeço, principalmente, a Prof. Edi da Silva, querida orientadora, que desde o primeiro dia apoiou minhas ideias e de prontidão sempre disponibilizou o seu tempo para auxiliar na confecção do presente trabalho.

Meus agradecimentos aos amigos Joshua Almeida, Andressa Amarante, Felipe Souza e Erivan Júnior, irmãos que me deram o suporte emocional para suportar o árduo percurso da vida acadêmica.

E finalmente, agradeço aos meus pais, Sidiney e Dorilane, e ainda, a meu irmão Eduardo, por serem os principais encorajadores durante toda a minha jornada acadêmica, os quais esperavam ansiosamente, assim como eu, pela concretização deste sonho.

## O CRITÉRIO DE RENDA NA CONCESSÃO DO BPC/LOAS

Gustavo Dourado Gomes Mouro de Angelo<sup>1</sup>

Edi da Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

A presente monografia abordará os principais aspectos acerca do Benefício de Prestação Continuada – BPC, dos principais requisitos para a obtenção do benefício e as principais divergências sobre o critério de renda estipulado em lei. Com efeito, será abordado o aspecto histórico pertinente à seguridade social e a evolução das políticas assistencialistas sob a luz da Constituição Federal de 1988 e da Lei n. 8.742/93. Em seguida, serão abordadas as principais controvérsias acerca do critério de renda sob a égide da legislação previdenciária e os recentes entendimentos jurisprudenciais sobre o assunto. Por último, como resultado, será apresentado o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF acerca da inconstitucionalidade do art. 20 da Lei n. 8.742/93 que estabelece o critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* para a obtenção do benefício. O método utilizado no presente trabalho foi o dedutivo, que se desenvolveu por meio de consulta bibliográfica em artigos, doutrinas, leis e jurisprudências.

Palavras - chave: Previdenciário. Benefício Assistencial. Benefício de Prestação Continuada.

---

<sup>1</sup>Acadêmico do Curso de Direito (10ª Fase) do Centro Universitário UNIFACVEST.

<sup>2</sup>Professora Mestre do Curso de Direito do Centro Universitário UNIFACVEST.

## THE INCOME CRITERION IN CONCESSION OF BPC/LOAS

Gustavo Dourado Gomes Mouro de Angelo<sup>3</sup>

Edi da Silva<sup>4</sup>

### ABSTRACT

The present monograph will address the main aspects about the Benefício de Prestação Continuada - BPC, the main requirements for obtaining the benefit and the main differences regarding the income criterion stipulated by law. Indeed, the historical aspect pertinent to social security and the evolution of welfare policies will be addressed in the light of the 1988 Federal Constitution and the Law no. 8.742/93. Then, the main controversies about the income criterion under the aegis of social security legislation and the recent jurisprudential understandings on the subject will be addressed. Finally, as a result, the Federal Supreme Court – STF's understanding of the unconstitutionality of art. 20 of Law no. 8.742/93, which establishes the income criterion of  $\frac{1}{4}$  of the minimum wage *per capita* to obtain the benefit. The method used in this work was the deductive which was developed through bibliographic consultation in articles, doctrines, laws and jurisprudence.

Keywords: Social Security. Assistance Benefit. Benefício de Prestação Continuada.

---

<sup>3</sup>Law Undergraduate Student (10<sup>th</sup> Stage) at Centro Universitário UNIFACVEST.

<sup>4</sup>Master, Professor of Law Graduation Course at Centro Universitário UNIFACVEST.

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário UNIFACVEST, a coordenação do curso de Direito, o orientador do trabalho e demais membros da banca examinadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Lages, 01 de julho de 2020

---

**GUSTAVO DOURADO GOMES MOURO DE ANGELO**

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CF – Constituição Federal

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

IAPAS – Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

INAMPS – Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS)

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MONGERAL – Montepio Geral de Economia dos Servidores do Estado

SINPAS – Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<b>2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA SEGURIDADE SOCIAL SOB A ÉGIDE DA CF/88..</b>	<b>11</b>
2.1 A seguridade social na Constituição Federal de 1988.....	11
2.2 A evolução normativa da seguridade social em defesa dos direitos humanos .....	13
2.3 Primeiros aspectos normativos sobre o assistencialismo no Brasil.....	16
<b>3 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....</b>	<b>20</b>
3.1 Conceito de benefício assistencial .....	20
3.2 Do Benefício de Prestação Continuada – BPC.....	22
3.3 Lei n°. 8.742 de 7 de dezembro de 1993 .....	25
<b>4 A CONSTITUCIONALIDADE DO CRITÉRIO DE RENDA .....</b>	<b>29</b>
4.1 As controvérsias sobre o critério de renda.....	29
4.2 Entendimento jurisprudencial sobre o critério de renda .....	31
4.3 A constitucionalidade do art. 20º, da lei 8.742/93.....	33
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>37</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão do Curso de Direito abordará o histórico da Assistência Social no Brasil, ponderando os requisitos necessários para a concessão do Benefício de Prestação Continuada - BPC.

A Carta Magna de 1988 traz em sua essência princípios e direitos com base na existência de um Estado Democrático de Direito, com o objetivo de alcançar uma sociedade mais justa e igualitária. Sendo assim, surgiu a necessidade de estipular normas para assegurar os direitos básicos garantidos à pessoa humana, como por exemplo a saúde, a previdência e a seguridade social.

Com efeito, o direito a seguridade social é resguardado pela Constituição Federal de 1988, através de seu art. 194, dispositivo que determina o conceito, a organização e os meios de financiamento.

O direito a seguridade social está intrinsecamente relacionado ao princípio absoluto da dignidade da pessoa humana previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988, princípio este que se caracteriza irrenunciável em decorrência de sua inerência à dignidade dos seres humanos.

Nessa linha de pensamento, tem-se que o legislador constituinte observou tal princípio ao definir, por meio do art. 203, V, CF/88, a garantia de subsistência para à pessoa que se encontre em caráter de miserabilidade e, portanto, impossibilitado de garantir sua manutenção ou de sua família.

Sendo assim, a pergunta-chave que deve ser feita é a seguinte: o critério de renda estabelecido pelo § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 (LOAS) condiz com o conceito de miserabilidade nos dias atuais?

O objetivo do presente trabalho é demonstrar a necessidade de adaptação da Lei Orgânica da Assistência Social à situação vivenciada pela sociedade atualmente, onde o critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* não mais condiz com a situação de miserabilidade, mas sim, de extrema pobreza.

Portanto, em decorrência dos pontos apresentados, a presente pesquisa será aprofundada nos aspectos principais do Benefício de Prestação Continuada, correlacionando com as disposições existentes na Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), utilizando como base a pesquisa bibliográfica, análise jurisprudencial e na análise doutrinária de autores como Marisa Ferreira dos Santos, Carlos Alberto Pereira de Castro, Frederico Amado, entre outros.

O presente trabalho está dividido em três capítulos, sendo que primeiro capítulo apresenta os aspectos da aplicabilidade da Assistência Social antes da CF/88; a evolução normativa em defesa dos direitos humanos e os primeiros aspectos sobre o assistencialismo, visando compreender o trajeto percorrido pela sociedade para garantir a existência de direitos sociais e, principalmente, assegurar o assistencialismo aos que necessitam.

No segundo capítulo, será realizado um apanhado sobre o conceito de benefício assistencial, o histórico do Benefício de Prestação Continuada, bem como as características existentes na Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, com o intuito de definir o conceito de benefício assistencial através de análise doutrinária e de seu contexto histórico até a atualidade.

Por fim, o terceiro capítulo terá como objetivo verificar se há constitucionalidade no art. 20 da Lei nº 8.742/93, que estipula o valor de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* para obtenção do benefício, bem como analisar a aplicabilidade do referido dispositivo no mundo jurídico atual através de entendimento doutrinário e jurisprudencial.

## **2 PRINCIPAIS ASPECTOS DA SEGURIDADE SOCIAL SOB A ÉGIDE DA CF/88**

No presente capítulo, serão abordados os aspectos em que se deram a evolução normativa em defesa dos direitos humanos, bem como os primeiros aspectos normativos sobre o assistencialismo, possibilitando assim, aprofundar com maior clareza no âmbito da assistência social nos capítulos posteriores.

### **2.1 A seguridade social na Constituição Federal de 1988**

Em virtude das constantes mudanças e evoluções socioeconômicas sofridas pela humanidade durante toda a sua história, o fator da desigualdade tornou-se acentuado, atingindo, principalmente, os indivíduos de classe econômica mais vulnerável.

De acordo com Santos (2013, p.34): “A concentração da maior parte da renda nas mãos de poucos leva à miséria da maioria, que se ressentida da falta dos bens necessários para sobreviver com dignidade”

Partindo desse princípio, torna-se natural o surgimento de anseios visando proteger aqueles que necessitam de amparo econômico, assegurando-lhes o mínimo necessário para lidar com suas necessidades e de sua família.

Ainda nesse sentido, Santos (2013, p.34) entende que:

Dessas situações o homem não consegue sair apenas com o seu esforço individual, necessitando do amparo do Estado para prevenir e remediar suas necessidades. Todos esses fatores levaram à busca de instrumentos de proteção contra as necessidades sociais, com reflexos na ordem jurídica.

Sendo assim, constatou-se a necessidade de criação de políticas públicas para assegurar tal amparo, onde o Estado figuraria como provedor, atenuando a fragilidade econômica daqueles que necessitam.

Em decorrência dos expressivos movimentos sociais presenciados na década de 80, iniciou-se a discussão relativa à criação de políticas públicas que atendessem às necessidades do povo, e em decorrência desse fato, iniciou-se o processo de criação de uma nova constituinte, batizada como constituinte cidadã, dada a notória proteção aos direitos sociais garantidos em seu texto.

Dessa forma, a seguridade social passou a ser regulada pelo art. 194 da Constituição Federal de 1988, e passou a garantir a todos os cidadãos o acesso à saúde, à previdência e à assistência social:

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

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988)

Com o advento da Constituição Federal de 1988 percebeu-se grande aumento da aplicação dos princípios assistencialistas, dada a resguarda desses direitos com previsão legal de tais institutos, estipulando as formas de sua aplicabilidade e custeio, preservando assim, a proteção de pessoas em situação de hipossuficiência financeira.

Os avanços normativos trazidos pela Constituição Federal de 1988, especialmente em seu art. 203, garantem o alcance da assistência social a pessoas de vulnerabilidade econômica, independentemente de contribuição prévia, em consonância com o princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

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

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

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, o legislador delega ao Estado a obrigação de prover políticas públicas de caráter assistencial, as quais possuem impactam diretamente não só na vida do indivíduo, mas em todo o meio em que ele convive. Nessa mesma linha de raciocínio, entende Santoro (2001, p.12) que:

No segmento Assistência Social, porém, os riscos representam, antes de tudo, a incapacidade ou indisponibilidade das famílias para assegurarem apoio à criança, aos jovens, aos idosos e aos deficientes. Trata-se, portanto, de comportamentos humanos que atuam de dentro para fora, projetando-se no meio social e atingindo a coletividade. Resumindo: na Previdência, o que está em questão são as prestações pecuniárias; na Saúde, as medidas gerais de prevenção e as específicas de cura; na Assistência Social, os apoios sociais substitutivos.

Diante todo o discorrido sobre o assunto, verifica-se que a seguridade social no Brasil percorreu uma longa trajetória até adquirir a definição legal que apresenta nos dias atuais. Contudo, o exposto trata-se apenas de base teórica visando possibilitar melhor compreensão sobre os temas relacionados ao Direito Previdenciário que serão tratados a seguir.

## **2.2 A evolução normativa da seguridade social em defesa dos direitos humanos**

A defesa dos direitos humanos é considerada como a matriz principal para o avanço de políticas públicas no país em decorrência de seu propósito de garantir o mínimo necessário para a sobrevivência dos indivíduos.

A dignidade da pessoa humana, princípio fundamental previsto no art. 1º, III, da CF/88), diz respeito a garantia de uma existência digna, sendo composta de direitos e prerrogativas que decorrem dos princípios de igualdade e liberdade e que fazem parte do Estado Democrático de Direito.

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a dignidade humana está relacionada com o provimento do necessário para suprir as necessidades básicas, as quais devem ser atendidas pelo Estado em situações em que os indivíduos não possuam condições de garantir a sua própria subsistência e, nos casos em que há sua inércia ou omissão, a intervenção do Poder Judiciário se faz necessária.

Em relação à Previdência Social, tem-se o exemplo do MONGERAL, ou Montepio Geral da Economia dos Servidores do Estado, que no ano de 1835, foi constituído como a primeira previdência de caráter privado no Brasil.

No âmbito da previdência pública, o Decreto nº 9.284 de 30 de dezembro de 1911, foi responsável por instituir, em disposição única, a Caixa de aposentadoria e Pensões dos Operários da Casa da Moeda:

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, usando da autorização contida no art. 33, n. 19, da lei n. 2.050, de 31 de dezembro de 1908, revigorada pelo art. 91, letra B, da lei n. 2.356, de 31 de dezembro de 1910, resolve crear a Caixa de Pensões dos Operarios da Casa da Moeda e approvar o respectivo regulamento, que a este acompanha, assignado pelo ministro de Estado dos Negocios da Fazenda.(Grafia original). (BRASIL, 1911)

Além disso, o Decreto Legislativo nº 4.682 de 24 de janeiro de 1923, denominado de Lei Eloy Chaves, foi responsável por instituir as primeiras previsões previdenciárias para os ferroviários, garantindo-lhes diversos benefícios, como por exemplo, aposentadoria por invalidez, pensão por morte, aposentadoria ordinária e assistência médica.

Essa previsão pode ser encontrada em seu art. 9º, caput e parágrafos:

Os empregados ferro-viarios, a que se refere o art. 2º desta lei, que tenham contribuído para os fundos da caixa com os descontos referidos no art. 3º, letra a, terão direito:

1º, a socorros medicos em casos de doença em sua pessoa ou pessoa de sua familia, que habite sob o mesmo tecto e sob a mesma economia;

2º, a medicamentos obtidos por preço especial determinado pelo Conselho de Administração;

3º, aposentadoria:

4º, a pensão para seus herdeiros em caso de morte. (Grafia original). (BRASIL, 1923)

O exemplo dado pela criação da Lei Eloy Chaves acarretou na criação de caixas em outros ramos de atividade. Como exemplo, cita-se a extensão das previsões previdenciárias aos portuários e marítimos através do art. 1º, §1º do Decreto nº 5.109/26:

Todas as estradas de ferro do paiz, a cargo da União, dos Estados, dos Municipios, ou de particulares, terão Caixas de Aposentadoria e Pensões para os seus ferroviarios, regidas pelas disposições da presente lei.

§ 1º Os dispositivos da presente lei são extensivos a todas as empresas de navegação maritima ou fluvial e ás de exploração de portos pertencentes a União, aos Estados, aos municipios e a particulares, em tudo quanto lhes possa ser applicavel.“(Grafia original)”. (BRASIL, 1926)

O acesso a pensões e aposentadorias também foi assegurado aos prestadores de serviço telegráficos e radiográficos, por meio do art. 1º, do Decreto nº 5.485/28: “Ficam creadas Caixas de Pensões e Aposentadorias para o pessoal não contractado pertencentes ás empresas particulares que exploram os serviços telegraphicos e radiotelegraphicos.”“(Grafia original)”.

Tempos depois, houve a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, instituído pelo Decreto nº. 72 de 21 de novembro de 1966, onde ocorreu a unificação da Previdência Social Urbana, cuja função era redistribuir os recursos orçamentários, evitando que fossem confundidos com o orçamento governamental.

No decorrer do desenvolvimento das políticas públicas voltadas ao assistencialismo, surge o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS e o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, ambos criados através da Lei nº 6.439/77.

Importante salientar que a criação do SINPAS, houve apenas mudança na estrutura na previdência social, com o objetivo de simplificar as atribuições delegadas aos órgãos competentes.

Em decorrência da nova estrutura do sistema previdenciário nacional, efetuou-se a transferência de algumas funções que eram anteriormente exercidas pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), passando a ser de responsabilidade dessas duas novas instituições.

A competência para o oferecimento da assistência medica ficou a cargo do INAMPS, a concessão dos benefícios previdenciários permaneceu sendo exercida pelo INPS, e o manejo

dos recursos da previdência passou a ser exercido pelo Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS.

Apesar de ter vigorado por dezesseis anos, a extinção do INAMPS ocorreu por meio da Lei nº. 8689/93, e suas competências passaram a ser de responsabilidade das esferas federais, estaduais e municipais por meio do Sistema Único de Saúde – SUS (lei n. 8.080/90), instituído pela Constituição Federal de 1988.

O surgimento do SUS reputou-se como de extrema relevância ao âmbito social, consagrando o acesso universal à saúde, tendo estabelecido como princípios a universalidade, a integralidade e a equidade.

Castro e Lazzari (2017, p.59) expõe como a criação do Sistema Único de Saúde – SUS influenciou na geração de uma nova política de seguridade social com o objetivo de criar modos de prevenção e contenção de enfermidades:

Pelas ações na área da saúde, destinadas a oferecer uma política social com a finalidade de reduzir riscos de doenças e outros agravos, é responsável o SUS (art. 198 da Constituição), de caráter descentralizado. O direito à saúde, que deve ser entendido como direito à assistência e tratamento gratuitos no campo da Medicina, é assegurado a toda a população, independentemente de contribuição social, para que se preste o devido atendimento, tendo atribuições no âmbito da repressão e prevenção de doenças, produção de medicamentos e outros insumos básicos, bem como ordenar a formação de recursos humanos na área da saúde, participar da política e execução das ações de saneamento básico, incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico, exercer a vigilância sanitária e as políticas de saúde pública, além de auxiliar na proteção do meio ambiente (art. 200 da CF).

No advento da Constituição Federal de 1988, a resguarda aos direitos básicos e essenciais fez-se acentuada com o estabelecimento do sistema de Seguridade Social, cuja atuação era referente às áreas da saúde, assistência e previdência social.

Dessa forma, no âmbito previdenciário, garantiu-se a habilitação e reabilitação de profissionais através dos institutos de previdência, e a de pessoas com deficiência congênita através de entidades de assistência social.

Ainda, com a reserva orçamentária para a aplicação dos direitos estabelecidos garantida pela nova constituinte, tornou-se possível assegurar direitos que antes não possuíam previsão legal, segundo Castro e Lazzari (2017, p.59):

Neste ponto, é de se frisar que a Assembleia Nacional Constituinte, ao dispor sobre a matéria em 1988, assegurou direitos até então não previstos, como por exemplo, a equiparação dos Direitos Sociais dos trabalhadores rurais com os dos trabalhadores urbanos, nivelando-os pelos últimos; a ampliação do período de licença-maternidade para 120 dias, com conseqüente acréscimo de despesas no pagamento dos salários-maternidade, e a adoção do regime jurídico único para os servidores públicos da Administração Direta, autarquias e fundações públicas das esferas federal, estadual e municipal, unificando também, por conseqüente, todos os servidores em termos de direito à aposentadoria, com proventos integrais, diferenciada do restante dos trabalhadores (vinculados ao Regime Geral), que tinham sua aposentadoria calculada pela média dos últimos 36 meses de remuneração.



Em 1990, houve a criação do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, que ao substituir o INPS, passou a exercer todas as funções inerentes à prestação de serviços relacionados a previdência e assistência social.

Com o advento das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, ocorreu o estabelecimento de normas relativas ao custeio da seguridade social e dos benefícios oferecidos pela previdência social, as quais são utilizadas até os dias atuais.

Imprescindível notar que com o advento dos dispositivos legais supracitados, ocorreram aumentos expressivos nos valores destinados à Seguridade Social em abas as áreas. É o que explicita Castro e Lazzari (2017, p.60):

Houve, no período posterior à Constituição de 1988, significativo aumento do montante anual de valores despendidos com a Seguridade Social, seja pelo número de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos, seja pela diminuição da relação entre número de contribuintes e número de beneficiários, em função do “envelhecimento médio” da população e diante das previsões atuariais de que, num futuro próximo, a tendência seria de insolvência do sistema pelo esgotamento da capacidade contributiva da sociedade.

Diante as informações trazidas até o presente momento, pode-se afirmar, que a Seguridade Social no Brasil tem passado por transformações ao longo dos anos, adaptando-se, através do Estado Democrático de Direito, para melhor amparar os que necessitam e resguardar os direitos dos cidadãos. Com isso, faz-se mister um estudo aprofundado acerca dos aspectos normativos sobre o assistencialismo.

### **2.3 Primeiros aspectos normativos sobre o assistencialismo no Brasil**

No intuito de aprofundar nos aspectos os primeiros aspectos normativos, torna-se necessário que seja feita uma abordagem de sua origem e trajetória até os dias atuais. A política assistencialista, tem como pilar a proteção social dos indivíduos, garantindo o mínimo para suprir as necessidades mais básicas dos que necessitam.

Nesse sentido, acerca da proteção social, conclui Sposati (2013, p.653):

A proteção social, política pública de forte calibre humano, carrega marca genética que a torna um tanto distinta de outras políticas sociais. Seu campo de ação não se refere, propriamente, à provisão de condições de reprodução social para restauração da força viva de trabalho humano. As atenções que produz constituem respostas a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização de demanda universal porque próprias da condição humana. Porém, o modo pelo qual essa demanda é reconhecida e incorporada, as respostas que obtém, no âmbito público ou privado, decorrem de valores, mais, ou menos, igualitários da sociedade para com seus cidadãos.

Isto é, em razão das políticas de proteção social tornou-se possível garantir aos indivíduos em situação de necessidade pelas mais diversas razões (doença, desemprego, etc.),

a possibilidade de garantir a sua subsistência e de sua família, através da atuação do Estado na área da assistência pública.

O marco inicial da assistência social se deu com base na caridade, conduzida inicialmente por instituições religiosas, seguida pelas instituições públicas, utilizando-se do princípio de miserabilidade para garantir apoio aos mais necessitados. Extrai-se dos ensinamentos de Santos (2013, p.34):

A primeira etapa da proteção social foi a da assistência pública, fundada na caridade, no mais das vezes, conduzida pela Igreja e, mais tarde, por instituições públicas. O indivíduo em situação de necessidade — em casos de desemprego, doença e invalidez — socorria-se da caridade dos demais membros da comunidade. Nessa fase, não havia direito subjetivo do necessitado à proteção social, mas mera expectativa de direito, uma vez que o auxílio da comunidade ficava condicionado à existência de recursos destinados à caridade.

No Brasil, a política assistencialista constituía-se de fragmentos de política social, ou seja, havia apenas menção ao direito de seguridade social. Como exemplo, o direito aos socorros públicos foi um dos primeiros indícios da assistência pública no país, com previsão legal no art. 179, § XXXI, da Constituição de 1824.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXXI. A Constituição também garante os socorros publicos. (Grafia original). (BRASIL, 1824)

Outra situação em que é possível verificar o princípio assistencialista no Brasil está situado no art. 79, do Código Comercial de 25 de junho de 1850 (posteriormente revogado pela Lei 10.406/02). No dispositivo, instituía-se a garantia salarial de três meses para os administradores (prepostos) de empresas que viessem a sofrer acidente: “Art. 79 - Os acidentes imprevistos e inculpados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a 3 (três) meses contínuos”

Recentemente, o direito à assistência social foi ratificado com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/93, e pela criação de um modelo de gestão com a finalidade de organizar e operacionalizar as ações de assistência social, denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e implantado em 2005.

Garantido pela CF/88 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui marco de suma importância na aplicação de políticas públicas de caráter assistencialista no Brasil.

O benefício prevê a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa deficiente e ao idoso, que não dispuserem de meios para garantir a própria subsistência ou de tê-la provida por familiares, previsto no art. 203, V, da CF/88:

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

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. (BRASIL, 1988)

O Benefício de Prestação Continuada - BPC, também pode ser verificado na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), conforme dispõe art. 20, da Lei 8.742/93:

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

Os benefícios oriundos da assistência social são garantidos através do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, cujo custeio se dá através de recursos provenientes da União, por força do art. 29, caput, da Lei nº 8.742/93, que dispõe em “os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), à medida que se forem realizando as receitas.”

Todavia, não há obrigatoriedade de transferir esses recursos para o FNAS quando o objetivo for o financiamento do Benefício de Prestação Continuada, tendo em vista que a lei prevê a possibilidade direto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS:

Art. 29, parágrafo único. Os recursos de responsabilidade da União destinados ao financiamento dos benefícios de prestação continuada, previstos no art. 20, poderão ser repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social diretamente ao INSS, órgão responsável pela sua execução e manutenção. (BRASIL, 1993)

O custeio das políticas públicas de seguridade social se torna possível em decorrência das receitas auferidas através de contribuições sociais, seja a nível municipal, estadual ou federal.

Sendo assim, os meios de financiamento da seguridade social são considerados como atributos inerentes ao objetivo de proteção do povo contra os riscos sociais, constituindo-se, ainda, de norma jurídica positiva em razão de emanar do interesse público.

Nesse viés, cabe transcrever os ensinamentos de Amado (2016, p.97):

Com propriedade, toda a sociedade deverá financiar a seguridade social brasileira, de maneira direta ou indireta, ante o seu caráter universal que objetiva a proteção do povo contra os riscos sociais selecionados pelo legislador, consoante o interesse público, através de prestações na área da saúde pública, assistência e previdência social.

Por ter como público alvo a população, pode-se dizer que a seguridade social é de caráter coletivo e se baseia no sistema contributivo, contando com o esforço dos poderes públicos e da própria sociedade para garantir seu pleno funcionamento.

Nessa linha de pensamento, conclui Castro e Lazzari (2017, p.172):

O modelo de financiamento da Seguridade Social previsto na Carta Magna se baseia no sistema contributivo, em que pese ter o Poder Público participação no orçamento da Seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do orçamento da União e dos demais entes da Federação, para a cobertura de eventuais insuficiências do modelo, bem como para fazer frente as despesas com seus próprios encargos previdenciários, recursos humanos e materiais empregados.

Em decorrência dos pontos trazidos, verifica-se que a assistência social, e principalmente o BPC, se reputa como política pública imprescindível no desenvolvimento social do país, de modo que torna possível amenizar a desigualdade presente na vida daqueles que lidam com a hipossuficiência de recursos.

### **3 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC**

Após demonstrar a evolução normativa do assistencialismo no Brasil, neste segundo capítulo serão abordados os aspectos acerca do Benefício de Prestação Continuada – BPC, elucidando seu conceito e realizando breve apanhado histórico e sua normatização através da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

#### **3.1 Conceito de benefício assistencial**

De início, para que seja possível abordar o assistencialismo e as matérias inerentes ao benefício assistencial, faz-se necessário compreender o disposto no art. 203, da Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, transcreve-se o referido artigo, que dispõe:

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Depreende-se do texto de lei que a assistência social é destinada, através do Estado, aos que dela necessitarem, não sendo necessária qualquer tipo de contribuição prévia por parte do beneficiado. Além disso, aufere-se que o legislador buscou garantir a proteção a família, bem como o amparo as crianças, aos adolescentes e aos idosos.

Ainda, verifica-se a preocupação de garantir a participação dessas pessoas no mercado de trabalho e a reabilitação dos indivíduos que possuem algum tipo de deficiência ao meio social, garantindo-lhes o montante de um salário mínimo para os que comprovarem não possuir os recursos necessários para o provimento de sua subsistência e de sua família.

Não obstante, a assistência social pode ser vista como um instrumento utilizado para que haja certa justiça social, baseada nos pilares morais e políticos, e principalmente, na igualdade de direitos.

Nesse sentido, nos ensinamentos de Santos (2013, p.145) sob a luz da Constituição Federal, que a assistência social não deve ser encarada apenas como assistencialista, mas também como instrumento de transformação social:

Para a CF a Assistência Social é instrumento de transformação social, e não meramente assistencialista. As prestações de assistência social devem promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, fazer com que, a partir do recebimento das prestações assistenciais, seja “menos desigual” e possa exercer atividades que lhe garantam a subsistência. O art. 203 da CF foi regulamentado pela Lei n. 8.742, de 07.12.1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), alterada pela Lei n. 12.435, de 06.07.2011, que definiu a assistência social como Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Isso significa que deve garantir ao assistido o necessário para a sua existência com dignidade.

Sendo assim, entende-se que houve o desejo de amparar os necessitados, razão pela qual os principais objetivos normativos da proteção social é a garantia da vida, a redução de possíveis danos e a prevenção da incidência de riscos.

É o que prevê o art. 2º da Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS):

A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; (BRASIL, 1993)

Nesse mesmo viés, torna-se evidente que a Constituição Federal de 1988 possuía o objetivo de garantir a proteção dos indivíduos que apresentavam algum tipo de deficiência ou incapacidade, sejam elas físicas ou psíquicas, que impossibilitem a inserção dos mesmos no mercado de trabalho e na vida cotidiana.

Nesse raciocínio, torna-se dispensável que a pessoa seja portadora de deficiência ou incapacidade que inviabilize, de forma total e definitiva, a sua aptidão para o trabalho, bastando tão somente que a enfermidade gere impedimento para a devida manutenção de sua subsistência e de seus dependentes.

Tanto que a redação do art. 203 da Constituição Federal de 1988 deixou de mencionar, de forma específica, a necessidade de constatação da incapacidade para o trabalho, limitando-se a mencionar a ausência de meios de manutenção da subsistência do indivíduo.

Sobre esse ponto, destaca-se os ensinamentos de Santos (2013, p.168):

A CF de 1988 quis dar proteção às pessoas com deficiências físicas e psíquicas em razão das dificuldades de colocação no mercado de trabalho e de integração na vida da comunidade. Não tratou de incapacidade para o trabalho, mas, sim, de ausência de meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida pela família, situações que não são sinônimas.

A mesma definição legal pode ser verificada através do art. 20, da Lei n.º. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), que prevê a concessão do Benefício de Prestação Continuada – BPC:

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

Destarte, torna-se evidente que as definições de deficiência e incapacidade são antagônicas, tendo em vista que a redação do texto legal, de forma intrínseca, define toda pessoa com deficiência como incapaz.

De fato, equiparar toda e qualquer pessoa deficiente como incapaz gera maior dificuldade de integração desses indivíduos com a vida em sociedade, podendo até estimular que os mesmos não se qualifiquem para não perder o direito ao benefício.

Evidenciando essa disparidade, Santos (2013, p.167) traz em seus ensinamentos:

Então, parece-nos que o conceito trazido pela LOAS era equivocado e acabava por tornar iguais situações de desigualdade evidente. E não é só: ao exigir a comprovação da incapacidade para a vida independente e para o trabalho, o que não é previsto pela Constituição, acabava por impedir a integração de muitas pessoas com deficiência.

Elucidadas as principais características dos benefícios assistenciais e as considerações pertinentes ao seu conceito, verifica-se que o tema encontra diversas críticas, principalmente no que se refere ao modo em que as suas definições legais foram instituídas. Da mesma forma, torna-se imprescindível o aprofundar nas questões relativas ao Benefício de Prestação Continuada – BPC, abordando, de forma objetiva, os requisitos necessários para sua obtenção.

### **3.2 Do benefício de prestação continuada – BPC**

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, como benefício assistencial, teve origem com a intensificação das discussões sociais e assistencialistas no âmbito da sociedade brasileira, tendo como base a restauração do equilíbrio social e a garantia de proteção econômica aos mais fragilizados.

Diante de tamanha desproporção socioeconômica encontrada na sociedade e que afeta, em sua maioria, os menos afortunados, resta a encargo das políticas de assistência social garantir a prestação desses benefícios, utilizando-se do Estado para minimizar os impactos sociais e financeiros na vida de indivíduos que se encontram em situação de miserabilidade.

Portanto, pode-se dizer que o surgimento da prestação assistencial vai de encontro com a chamada justiça social, objetivando a diminuição do enorme abismo de desigualdade social existente no Brasil.

A criação desse benefício foi de extrema importância, em razão da dificuldade de inserção de pessoas consideradas idosas (mais de 65 anos) ou até mesmo deficientes no mercado de trabalho da iniciativa privada nos dias atuais.

Embora existam regulamentações visando garantir a aplicabilidade do regime de cotas para integrantes desse grupo, nem sempre essas medidas abrangem todos os indivíduos em decorrência de idade avançada ou até mesmo doenças que impossibilitem, de forma total e permanente, o exercício de toda e qualquer atividade laborativa remunerada.

Nesse raciocínio, criou-se o Benefício de Prestação Continuada – BPC, instituído pela Lei 8.742/1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), benefício direcionado à deficientes ou idosos com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais e que sejam de baixa renda (até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*, conforme disposição legal).

O Benefício de Prestação Continuada – BPC, por se tratar de benefício assistencial, dispensa qualquer contribuição prévia para a sua obtenção, permitindo que qualquer pessoa que preencha os requisitos estipulados em lei possa vir a ser beneficiário.

Nesse viés, houve a extinção do então chamado benefício de renda mensal vitalícia, que era vinculado ao orçamento previdenciário. Com o surgimento do BPC, desvinculou-se o benefício do orçamento de custeio da previdência social, passando ao atual Ministério da Cidadania e estando a cargo, especificamente, da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social.

Nesse sentido, extrai-se dos ensinamentos de Ibrahim (2015, p.17):

Tecnicamente, não se trata de benefício previdenciário, embora sua concessão e administração sejam feitas pelo próprio INSS, em razão do princípio da eficiência administrativa. Não é benefício previdenciário devido à sua lógica de funcionamento: não carece de contribuição do beneficiário, bastando a comprovação da condição de necessitado. Veio substituir a renda mensal vitalícia, que era equivocadamente vinculada à previdência social, em razão de seu caráter evidentemente assistencial. Ainda hoje esta prestação é frequentemente denominada ainda de renda mensal vitalícia ou amparo assistencial. A concessão é feita pelo INSS devido a preceitos práticos – se o INSS já possui estrutura própria espalhada por todo o país, em condição de atender à clientela assistida, não haveria necessidade da manutenção em paralelo de outra estrutura.

No que concerne a competência pelo benefício de prestação continuada, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, em seu art. 12, definiu a União como competente para responder pela concessão e manutenção dos benefícios:



- I - responder pela concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal;
- II - apoiar técnica e financeiramente os serviços, os programas e os projetos de enfrentamento da pobreza em âmbito nacional;
- II - cofinanciar, por meio de transferência automática, o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito nacional; (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)
- III - atender, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, às ações assistenciais de caráter de emergência.
- IV - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social e assessorar Estados, Distrito Federal e Municípios para seu desenvolvimento.

Em relação à operacionalização do benefício, e conseqüentemente, ao reconhecimento do direito e da concessão do mesmo, a vinculação foi realizada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em decorrência da vasta estrutura detida pela autarquia previdenciária.

Ademais, trata-se de entendimento já pacificado nos tribunais, restando apenas transcrever uma das inúmeras decisões proferidas no sentido de assegurar a competência para a operacionalização do Benefício de Prestação Continuada – BPC:

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA. ART. 203, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **LEGITIMIDADE PASSIVA EXCLUSIVA DO INSS. NÃO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. ART. 20, § 3º, DA LEI Nº. 8.742/93. VERBAS DE SUCUMBÊNCIA. BENEFICIÁRIO DA JUSTIÇA GRATUITA. PREQUESTIONAMENTO. 1 - O Instituto Nacional do Seguro Social é o órgão responsável pela execução e manutenção do benefício de prestação continuada, motivo pelo qual é parte legítima para figurar no pólo passivo da presente ação.** 2 - Comprovada a deficiência, mas não demonstrada a insuficiência de recursos para ter a sua manutenção provida pela família, é de se negar o benefício pleiteado, nos termos do art. 203, V, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.742/93 e Decreto nº 6.214/07. 3 - Isenta a parte autora do pagamento de custas, despesas processuais e honorários advocatícios, considerando ser beneficiária da gratuidade de justiça. Inteligência do art. 5º, LXXIV, da Constituição Federal e art. 3º da Lei nº 1.060/50. 4 - Prejudicado o prequestionamento suscitado pelo INSS. 5 - Matéria preliminar rejeitada. Remessa oficial e apelação providas. Tutela antecipada cassada. (TRF-3 - APELREE: 2136 SP 1999.61.17.002136-9, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NELSON BERNARDES, Data de Julgamento: 24/08/2009, NONA TURMA). (grifo nosso)

Não obstante, é possível verificar algumas peculiaridades no que tange a concessão do benefício, como a possibilidade de obtenção por mais de uma pessoa do mesmo grupo familiar, com o devido cumprimento das exigências legais.

Também é possível verificar a possibilidade de desconsiderar o benefício de prestação continuada recebido por idoso, para fins de cálculo de renda bruta familiar. Essa disposição pode ser verificada no art. 20, §15º, da Lei nº. 8.742/93, que prevê: “O benefício de prestação continuada será devido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos exigidos nesta lei.

Nesse sentido, Góes (2015, p.781) ensina em sua obra:

O benefício de prestação continuada – BPC/LOAS – poderá ser pago a mais de um membro da família, desde que comprovadas todas as condições exigidas. O valor do BPC concedido a idoso não será computado no cálculo da renda mensal bruta familiar, para fins de concessão do BPC a outro idoso da mesma família (Estatuto do Idoso, art. 34, parágrafo único; e Decreto 6.214/2007, art. 19, parágrafo único). O STJ tem entendido que o benefício previdenciário no valor de um salário mínimo recebido por maior de 65 anos também deve ser afastado para fins de apuração da renda mensal *per capita* objetivando a concessão do benefício de prestação continuada. Ou seja, de acordo com a jurisprudência do STJ, deve ser excluído do cálculo da renda família *per capita* qualquer benefício de valor mínimo recebido por maior de 65 anos, independentemente se assistencial ou previdenciário, aplicando-se, analogicamente, o disposto no parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso.

Nessa mesma linha de raciocínio, Ibrahim (2015, p.18), também aborda sobre tais possibilidades:

O benefício poderá ser pago a mais de um membro da família, desde que comprovadas todas as condições exigidas. Contudo, para o inválido, o valor concedido a outros membros do mesmo grupo familiar passa a integrar a renda, para efeito de cálculo *per capita* do novo benefício requerido. Já para o idoso, o benefício concedido a qualquer membro da família não será computado para os fins de cálculo da renda familiar (art. 34, parágrafo único, Lei n° 10.741/03). Este tratamento diferenciado foi criado pelo Estatuto do Idoso, enquanto para o deficiente permanece a regra geral da LOAS.

Ainda no campo das peculiaridades, tem-se ainda a previsão estabelecida no art. 20 §9º, da Lei n°. 8.742/93, que prevê, *in verbis*: “Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar *per capita* a que se refere o §3º deste artigo”.

Com a exposição acerca das principais características do Benefício de Prestação Continuada – BPC, tornou-se possível uma melhor compreensão do objeto principal do presente trabalho, o qual em seguida será abordado com o olhar aprofundado na Lei n.º 8.742/93, ou, Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS.

### **3.3 Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993**

Elucidados os aspectos mais importantes acerca da assistência social brasileira, tais como o contexto histórico, características e benefícios, torna-se possível abordar as particularidades da Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, ou como popularmente conhecida, Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Dentro dessa linha de raciocínio, será possível abordar os objetivos, os princípios, as diretrizes, entre outros aspectos contidos em seu texto legislativo, com enfoque específico no Benefício de Prestação Continuada – BPC.

Inicialmente, cabe salientar que a LOAS surgiu com o propósito de proporcionar a devida regulamentação a assistência social no Brasil, razão pela qual determina as diretrizes

em que se darão as providências elencadas no art. 203, V, da Constituição Federal. Isso ocorre devido o fato de a Carta Magna apenas mencionar o direito a assistência social, não exemplificando em quais casos o indivíduo faria *jus* ao recebimento da benesse.

No início de seu texto legal, a lei define o conceito de assistência social, reafirmando não ser necessária contribuição prévia e com o objetivo de garantir o mínimo necessário ao cidadão hipossuficiente:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 1988)

Seguindo essa premissa, Ibrahim (2015, p.13), de forma excepcional, expressa em sua obra a importância dos benefícios assistenciais para a garantia do bem-estar social do indivíduo hipossuficiente:

O segmento assistencial da seguridade tem como propósito nuclear preencher as lacunas deixadas pela previdência social, já que esta, como se verá, não é extensível a todo e qualquer indivíduo, mas somente aos que contribuem para o sistema além de seus dependentes. Muitas pessoas não exercem atividades remuneradas, daí serem desprovidas de qualquer condição de custear a proteção previdenciária. Ao Estado, portanto, urge manter segmento assistencial direcionado a elas. Não compete à previdência social a manutenção de pessoas carentes; por isso, a assistência social é definida como atividade complementar ao seguro social.

No que tange aos objetivos da assistência social regulamentados através da LOAS, estes são previstos no art.2º da lei, cujo o objetivo é garantir a proteção social em todos os âmbitos, melhores condições de integração do indivíduo no mercado de trabalho e na vida comunitária, bem como a garantia do mínimo necessário para a subsistência dos que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica.

Neste sentido, transcreve-se o art. 2º. da Lei n. 8.742/93:

A assistência social tem por objetivos: I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 1993)

Com efeito, no art. 4º da lei, pode-se verificar a estipulação dos princípios pelos quais a assistência social é regida, sendo eles a supremacia do atendimento às necessidades sociais, a universalização dos direitos sociais, o respeito à dignidade do cidadão, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento e a divulgação ampla dos benefícios.

Neste sentido, transcreve-se o art. 4º, da Lei n. 8.742/93:

A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993)

No que tange as diretrizes estabelecidas em seu texto legal, a LOAS organiza a assistência social de forma descentralizada, substabelecendo o controle político-administrativo para os entes federativos. Não obstante, prevê a possibilidade de participação da população local em todos os níveis administrativos, bem como reafirma a responsabilidade do Estado na condução da política assistencialista em todos os estados da federação.

É o que prevê o art. 5º, da Lei n. 8.742/93:

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL, 1993)

Apesar de todas as disposições supracitadas, a LOAS tem forte aplicação no âmbito jurídico em decorrência nos incontáveis requerimentos realizados para a obtenção do BPC em todo o país, razão pela qual quase todos os dispositivos constantes em seu texto legal já foram pacificados pela jurisprudência pátria.

Visando evidenciar a pacificação desses requisitos através de análise jurisprudencial, extrai-se de uma das inúmeras decisões sobre o assunto proferidas pelo Tribunal Regional da 4ª Região:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. ART. 203, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. LEI Nº 8.742/93. REQUISITOS.

1. O direito ao benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição Federal pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: a) condição de deficiente (incapacidade para o trabalho e para a vida independente, de acordo com a redação original do artigo 20 da Lei 8.742/93; ou impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, conforme redação atual do referido dispositivo) ou idoso (neste caso, considerando-se, desde 01.01.2004, a idade de 65 anos); e b) situação de risco social (estado de miserabilidade, hipossuficiência econômica ou situação de desamparo) da parte autora e de sua família. 2. Não atendidos os requisitos definidos pela Lei n.º 8.742/93, a parte autora não tem direito ao benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição Federal. (TRF4, AC 5025406-95.2019.4.04.9999, TURMA REGIONAL SUPLEMENTAR DO PR, Relator MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA, juntado aos autos em 09/03/2020).

Entretanto, há de se observar que a comprovação de renda de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* (condição de miserabilidade) estipulada em lei é ponto amplamente controvertido no mundo jurídico, tendo em vista que decisões recentes flexibilizaram o entendimento sobre o dispositivo legal supracitado.

De fato, a concessão administrativa do BPC é operacionalizada pelo INSS, e por fazer parte da administração há obrigatoriedade de observância ao princípio da legalidade (art. 5º, II, CF e art. 37, CF), condicionando a concessão do benefício nos exatos moldes descritos na LOAS, por se tratar de ato administrativo vinculado e não discricionário.

Por tal motivo, o INSS não pode conceder o BPC para um indivíduo que ultrapasse o critério de renda, ainda que haja despesas com a saúde, como remédios, consultas, cuidadores, entre outros.

Evidentemente, houve a necessidade de corrigir essa distorção através do Poder Judiciário. Extrai-se, portanto, decisão do Tribunal Regional da 4ª Região em que o juízo *ad quem* flexibiliza o critério de renda ao conceder tutela antecipada, indicando que o fato de a renda ultrapassar a previsão estipulada em lei não causa óbice a concessão do benefício:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. CONCESSÃO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. MANUTENÇÃO. REQUISITO ECONÔMICO. **RENDA PER CAPITA SUPERIOR A  $\frac{1}{4}$  DO SALÁRIO MÍNIMO**. CRITÉRIO INCONSTITUCIONAL. **Afigura-se arbitrário o indeferimento de benefício assistencial de pessoa incapaz com base tão somente no fato da renda per capita de a família superar o equivalente a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Demonstrada a probabilidade do direito almejado tanto em relação à incapacidade do postulante quanto em relação ao requisito socioeconômico, cabível a antecipação de tutela.** Havendo elementos que evidenciem a probabilidade do direito almejado bem como o risco pela demora na entrega da prestação jurisdicional, cabível a concessão da tutela de urgência para imediata concessão do benefício. Hipótese em que não desconstituídos os fundamentos da decisão agravada que reputou atendidos os requisitos necessários para justificar a tutela de urgência. (TRF-4 - AG: 50515114120164040000 5051511-41.2016.404.0000, Relator: ROGERIO FAVRETO, Data de Julgamento: 11/04/2017, QUINTA TURMA). (grifo nosso)

Diante todo o exposto no presente tópico, vislumbra-se que a LOAS, apesar da ampla aplicabilidade no ordenamento pátrio em decorrência do BPC, tem o quesito de renda considerado como controverso e que carece que pacificação, tema este que será tratado de forma aprofundada no próximo capítulo.

## 4 A CONSTITUCIONALIDADE DO CRITÉRIO DE RENDA

Elucidado os principais pontos acerca do Benefício de Prestação Continuada – BPC, bem como o conceito e o apanhado histórico do benefício assistencial, aprofundaremos no critério de renda disposto no art. 20 § 4º, da Lei n. 8.742/93, realizando um comparativo de suas divergências com base na lei e na jurisprudência pátria.

### 4.1 As controvérsias sobre o critério de renda

Os benefícios assistenciais, em especial o BPC, são assegurados pela Constituição Federal e regulados através de lei infraconstitucional, neste caso a Lei 8.742/93. Através desse texto legal foram definidas as hipóteses em que os benefícios assistenciais seriam concedidos, indicando o público-alvo e os requisitos necessários para concessão de tais benesses.

Nesse caso, a referida lei estipulou dois requisitos essenciais para a concessão da benesse: (1) ser portador de deficiência de longo prazo que possa obstruir a participação em sociedade, ou idade mínima de 65 anos; e (2) ausência de meios de prover a própria manutenção de tê-la provida por sua família – renda mensal *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Em alusão ao mencionado pelo dispositivo supracitado, a prestação de alimentos é recíproca entre pais e filhos e estende-se a todos os ascendentes, conforme exposto no art. 1.696 do Código Civil: "O direito à prestação de alimentos é recíproco entre pais e filhos, e extensivo a todos os ascendentes, recaindo a obrigação nos mais próximos em grau, uns em falta de outros."

Sendo assim, podemos dizer que sob a égide da Constituição Federal e da lei infraconstitucional, os beneficiários dessa política assistencial não possuem nenhuma capacidade de prover as condições básicas para a sua subsistência.

Cabe esclarecer que para fins de cálculo de renda *per capita*, imprescindível se faz destacar o art. 17, § 1º, da Lei n. 12.435/2011, que dispõe: § 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

Nesse mesmo viés, o Decreto n. 7.617/2011 em seu art. 4, inciso VI, define o conceito de renda mensal bruta, dispondo que a renda mensal bruta familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos,

ensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, pró-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19.

Cabe salientar que a muito tempo se enseja a realização de uma reforma profunda nas diretrizes para a concessão desse benefício, dada a ampla discussão existente no mundo jurídico, e especialmente no ramo previdenciário, acerca dos critérios estabelecidos pela lei.

Ainda assim, apesar das diversas discussões acerca do critério de renda, não é incomum presenciar o INSS negar o benefício em decorrência da renda do indivíduo ultrapassar o limite estabelecido em lei.

Todavia, o que não se verifica nesses casos é que, por muitas vezes, a renda extrapola o permitido em lei, mas as despesas decorrentes da deficiência/velhice, como por exemplo consultas médicas, remédios, tratamentos consomem grande parte da renda, deixando o indivíduo em situação de fragilidade econômica.

Essa situação se encaixa no conceito de lacuna da lei, tendo em vista que não há quaisquer disposições que versem sobre despesas, e, conseqüentemente, o INSS não pode preenche-la de ofício e considerar as despesas ao conceder o benefício, em decorrência do Princípio da Legalidade, ou seja, essa alteração deve ser feita pelo poder legislativo.

A doutrina majoritária realiza diversas críticas ao critério de renda estabelecido pela LOAS, sob o argumento de que a estipulação de um valor tão baixo seria considerada um retrocesso em termos de direitos sociais.

Nesse sentido, extrai-se da obra de Santos (2013, p.170):

Quantificar o bem-estar social em valor inferior ao salário mínimo é o mesmo que “voltar para trás” em termos de direitos sociais. A ordem jurídica constitucional e infraconstitucional não pode voltar para trás em termos de direitos fundamentais, sob pena de ofensa ao *princípio do não retrocesso social*, muito bem exposto por J. J. Gomes Canotilho.

Em decorrência da lacuna existente na lei e movido pelo Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, restou ao Judiciário corrigir essa distorção que causa óbice a inúmeros cidadãos que realmente necessitavam do benefício e não alcançaram êxito em sua pretensão em razão da omissão legislativa.

Nesse viés, embora o INSS continue restrito a disposição legal, indeferindo em casos que ultrapassem o limite de renda *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o Judiciário já admite outros meios de prova para a concessão do benefício sob o preceito de necessidade de análise ao caso concreto.

Dessa forma, passou-se a adotar a análise da situação de risco social para aferição do direito ao benefício, onde há a realização de laudo pericial socioeconômico para averiguar se o requerente se encontra em estado de miserabilidade, hipossuficiência econômica, ou desamparo.

Pode-se dizer, portanto, que o laudo pericial socioeconômico se tornou essencial para auferir se esses critérios foram preenchidos, pois nele há um detalhamento da vida do requerente, as relações familiares, rotina, condições de infraestrutura e de saneamento da moradia, bem como a demonstração das receitas e despesas, suprimindo a lacuna existente no art. 20 §3º, da Lei n. 8.742/93.

Sendo assim, verifica-se que há a notória necessidade de alteração da lei para adequar o critério de renda, tendo em vista que o critério estabelecido no art. 20 §3º da LOAS se encontra defasado em relação aos dias atuais, e, mediante a inércia do ente legislativo, não houve outra alternativa senão a intervenção do Poder Judiciário para corrigir tais injustiças.

#### **4.2 Entendimento jurisprudencial sobre o critério de renda**

Inicialmente, insta salientar que o critério de renda para a concessão do Benefício de Prestação Continuada é um dos principais motivos para a negativa do benefício, tendo em vista que se trata de dispositivo defasado quando comparado com a realidade socioeconômica dos dias atuais.

Portanto, sua aplicação estrita já é considerada como retrocesso social, prejudicando ainda mais aqueles que necessitam de políticas públicas voltadas ao assistencialismo.

Em relação à flexibilização do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o atual entendimento é de que não há necessidade do julgador se restringir apenas a renda apresentada, sendo possível apreciar outros meios de prova de fragilidade econômica para a concessão do benefício.

Amado (2016, p.48) evidenciou em seus ensinamentos a magnitude da discussão sobre o critério de renda no mundo jurídico, indicando que a grande polêmica seria a possibilidade de abater valores referentes a renda familiar com medicamentos que não eram providos pelo Estado:



A grande polêmica que persistiu durante anos foi saber se o critério da renda individual dos membros da família poderia ser flexibilizado em situações concretas, com o manejo de outros critérios a serem considerados mais adequados pelo julgador, a exemplo do abatimento da renda familiar das despesas com medicamentos não disponibilizados pelo SUS.

Castro e Lazzari (2017, p.576) também já trazia em sua obra a necessidade de analisar a miserabilidade no caso concreto, utilizando-se de critérios subjetivos para tal:

Para a TNU, não havendo mais critério legal para aferir a incapacidade econômica do assistido, a miserabilidade deverá ser analisada em cada caso concreto, sendo possível aferir a condição de hipossuficiência econômica do idoso ou do portador de deficiência por outros meios que não apenas a comprovação da renda familiar mensal (PEDILEF 0502360-21.2011.4.05.8201, Rel. Juiz Federal Gláucio Maciel, DOU de 21.5.2013). E, segundo essa Corte uniformizadora, “O critério objetivo consubstanciado na exigência da renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo gera uma presunção relativa de miserabilidade, que pode, portanto, ser afastada por outros elementos de prova.” (Representativo de Controvérsia n. 122, PEDILEF 5000493-92.2014.4.04.7002/PR, Rel. Juiz Federal Daniel Machado Rocha, DOU de 15.4.2016).

Nessa linha de raciocínio, extrai-se da jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região o entendimento de que, no âmbito de renda, o requerente faz *jus* ao Benefício de Prestação Continuada desde que comprovada a situação de risco social e da miserabilidade:

**EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (LOAS). CONDIÇÃO DE DEFICIENTE. SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL. EXCLUSÃO DE VALORES DA RENDA FAMILIAR. REQUISITOS PREENCHIDOS. TERMO INICIAL. DATA DE INÍCIO DA INCAPACIDADE (DII) FIXADA NA DATA DA PERÍCIA JUDICIAL. CONSECUTÓRIOS. ÍNDICES DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. ISENÇÃO DE CUSTAS. HONORÁRIOS. 1. O direito ao benefício assistencial pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: condição de deficiente (incapacidade para o trabalho e para a vida independente, consoante a redação original do art. 20, da LOAS, ou impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, consoante a redação atual do referido dispositivo) ou idoso (assim considerado aquele com 65 anos ou mais, a partir de 1º de janeiro de 2004, data da entrada em vigor da Lei nº 10.741/2003 - Estatuto do Idoso) e situação de risco social (ausência de meios para a parte autora, dignamente, prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família). 2. Deve ser excluído do cômputo da renda familiar o valor de um salário mínimo recebido pelo cônjuge idoso, cujo componente também não será considerado como integrante do núcleo para tal finalidade. Precedentes. 3. **Comprovada a condição de deficiente ou impedimento a longo prazo, bem como a situação de risco social e miserabilidade, tem direito a parte autora à concessão do benefício assistencial de prestação continuada.** 4. Afirmando o perito não ser possível precisar a data do início da incapacidade e inexistindo outros elementos nos autos para inferi-la, tem-se como termo inicial do benefício a data da perícia judicial [...]. (TRF4, AC 5031057-45.2018.4.04.9999, QUINTA TURMA, Relator OSNI CARDOSO FILHO, juntado aos autos em 13/05/2020). (grifo nosso)**

Importante destacar que a jurisprudência pátria também garante a concessão do benefício nos casos de deficiência adquirida através de infortúnio que resulta em impedimento para as atividades habituais, assegurando a participação plena e igualitária do indivíduo na sociedade.

Nestes casos, o indivíduo não nasce portador da incapacidade, porém a adquire através de incidentes isolados. Visando demonstrar essa hipótese, extrai-se da jurisprudência pátria o caso concreto em que o cidadão foi acometido de impedimentos a longo prazo em virtude de atropelamento, resultando em sequelas severas e permanentes, tornando-se impossibilitado de prover a sua própria subsistência, e conseqüentemente, passou a integrar situação de risco social.

Extrai-se, portanto, uma das inúmeras decisões proferidas nesse mesmo sentido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

**EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (LOAS). IMPEDIMENTO A LONGO PRAZO. ATROPELAMENTO. SEQUELAS SEVERAS E PERMANENTES. SITUAÇÃO DE RISCO SOCIAL. REQUISITOS PREENCHIDOS.** 1. O direito ao benefício assistencial pressupõe o preenchimento dos seguintes requisitos: condição de deficiente (incapacidade para o trabalho e para a vida independente, consoante a redação original do art. 20, da LOAS, ou impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir a participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, consoante a redação atual do referido dispositivo) ou idoso (assim considerado aquele com 65 anos ou mais, a partir de 1º de janeiro de 2004, data da entrada em vigor da Lei nº 10.741/2003 - Estatuto do Idoso) e situação de risco social (ausência de meios para a parte autora, dignamente, prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família). 2. A desconsideração do estudo socioeconômico somente se justifica por significativo contexto probatório contraposto à conclusão do assistente social, constituído por documentos que sejam seguramente indicativos da ausência de situação de miserabilidade ou vulnerabilidade do núcleo familiar. **3. Comprovado o impedimento a longo prazo por ser portador de sequelas severas e irreversíveis em virtude de atropelamento, bem como a situação de risco social e miserabilidade, tem direito a parte autora à concessão do benefício assistencial de prestação continuada.** (TRF4, AC 5015978-89.2019.4.04.9999, QUINTA TURMA, Relator OSNI CARDOSO FILHO, juntado aos autos em 15/03/2020).

Sendo assim, os pontos acima destacados podem ser considerados como avanços sociais conquistados através do Poder Judiciário. Contudo, ainda são passíveis de discussão no mundo jurídico e podem sofrer alterações tendo em vista que a ainda permanecem sem a necessária adequação legislativa.

#### **4.3 A constitucionalidade do art. 20º, da lei 8.742/93**

A partir de agora, serão abordados os principais entendimentos acerca da constitucionalidade do art. 20º através de análise jurisprudencial bem como a sua aplicabilidade em casos concretos.

A controvérsia gira em torno do critério sobre a renda de ¼ do salário mínimo *per capita*, que por muitas vezes foi debatido afim de verificar se se tratava de norma constitucional.

Inicialmente, a discussão acerca do tema foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 27.08.1998 através da ADI 1.232, onde houve a pronúncia de constitucionalidade do critério de renda, contudo, ocorreu a omissão acerca da utilização de outros critérios para averiguar a miserabilidade.

Destaca-se, portanto, o julgado da ADI 1.232, ação na qual o STF afirma a constitucionalidade do requisito supracitado:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE” (STF – ADI: 1232 DF, Relator: ILMAR GALVÃO, Data de Julgamento: 27/08/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 01-06-2001 PP-00075 EMENT VOL-02033-01 PP-00095).

Ainda, pode-se verificar que esse entendimento foi aplicado durante muitos anos pelo STF contra decisões judiciais que porventura fixaram parâmetros diversos para aferir a renda mensal *per capita* nos casos de benefício assistencial.

É de se ver, portanto, que a posição da suprema corte é no sentido de se analisar, de forma objetiva, o disposto na Lei n.º 8.742/93, e conseqüentemente, impossibilitar a utilização de critérios diversos para a aferir a pobreza.

Nesse mesmo norte, extrai-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal proferida na Reclamação n.º 2323:

RECLAMAÇÃO. ARTIGO 20 DA LEI N. 8.742/93. DESRESPEITO À DECISÃO PROFERIDA QUANDO DO JULGAMENTO DA ADI N. 1.232. **A sentença que, embora tenha afirmado a constitucionalidade do artigo 20 da Lei n. 8.742/93, ignorou seu comando, afronta a autoridade de decisão proferida por esta Corte no julgamento da ADI n. 1.232.** Pedido julgado procedente.” (Rcl 2323 / PR - PARANÁ RECLAMAÇÃO Relator(a): Min. EROS GRAU Julgamento: 07/04/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (grifo nosso)

Esse entendimento sofreu modificações em 18.04.2013 com o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 567.985, ocasião na qual o STF declarou a inconstitucionalidade material por omissão do critério de renda, deixando, entretanto, de pronunciar a nulidade do § 3º do art. 20, da Lei 8.742/93.

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 dos critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). **4. 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. (grifo nosso)

Entretanto, apesar de declarada a nulidade do dispositivo de forma incidental, o STF buscou a modulação de eficácia para garantir a vigência da norma até a data limite de 31/12/2015, porém, a tentativa reputou-se infrutífera.

É o que ensina Amado (2016, p.48) acerca do tema:

Conquanto a pronúncia de nulidade do §3º do artigo 20, da Lei 8.742/93 tenha se dado incidentalmente, e não abstratamente, buscou-se no STF a modulação da sua eficácia para 31/12/2015, a fim de conferir prazo razoável ao Congresso Nacional para aprovar nova regra sem o afastamento imediato da anterior. No entanto, não restou alcançado o quórum de 2/3 (oito votos) para aprovar a referida modulação.

A declaração de nulidade, por si só, produziu efeitos apenas no âmbito judiciário, eis que a decisão do STF não possui força vinculante, e em decorrência disso o critério estabelecido no §3º do artigo 20, da Lei. 8.742/93 continua a ser adotado pelo INSS nos casos em que versem sobre a concessão administrativa do BPC.

Isso ocorre em decorrência da omissão do Poder Legislativo, que não votou norma que substitua o critério invalidado pela Suprema Corte, tornando correta a conduta do INSS de aplicar, categoricamente, o conceito de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* para fins de obtenção do BPC.

Nesse caso, a impossibilidade de aplicação desse critério pelo INSS na via administrativa implicaria na supressão do suporte normativo do benefício, tendo em vista que a regra dá sustentação ao direito do BPC.

Portanto, apesar da declaração de inconstitucionalidade por omissão do critério supracitado, o que se verifica, na prática, é que a problematização ainda existe, tendo em vista que não nesse período não houve alteração legislativa nesse quesito.

## 5 CONCLUSÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve como objetivo principal abordar os principais aspectos da Assistência Social no Brasil, bem como o seu histórico e suas evoluções no sistema legal e jurídico brasileiro. De fato, trata-se de tema de suma importância em decorrência do número elevado de indivíduos beneficiados através dessas políticas públicas, garantindo assim, uma sociedade cada vez mais justa e igualitária, aproximando-se dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, disposto em seu art. 3º.

Nesse sentido, tem-se a seguridade e assistência social como fonte imprescindível para a construção de políticas públicas robustas que visem resguardar proteção aos cidadãos brasileiros e, eventualmente, estrangeiros que possam estar em situação de fragilidade socioeconômica, garantindo o mínimo necessário para que esses indivíduos possam viver de forma digna.

No que tange a seguridade social no âmbito, torna-se explícito o papel fundamental desempenhado na construção de uma sociedade baseada em princípios igualitários e com direitos fundamentais, garantindo que o indivíduo possua acesso à saúde, à previdência e à assistência social.

A assistência social, por sua vez, também configura medida essencial para dirimir desigualdades sociais, e dela decorre importantes evoluções socioeconômicas para pessoas que se encontram em situação de fragilidade econômica e necessitam do amparo estatal.

De fato, tanto a previsão constitucional como a regulamentação dessas políticas através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS reputam-se como de grande valia para todos os brasileiros, tendo em vista que a ideia de garantir o mínimo necessário para a sobrevivência do indivíduo idoso ou portador de deficiência está intrinsecamente relacionada ao princípio da dignidade humana.

Dessa linha de raciocínio, surge o Benefício de Prestação Continuada – BPC, que prevê a garantia de 1 (um) salário mínimo para os necessitados, sem haver a necessidade de contribuição prévia, bastando apenas preencher o requisito de idade ou ser portador de deficiência.

Contudo, esse cenário apresentou piora, tendo em vista que o Poder Judiciário passou a flexibilizar o critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita*, levantando dúvidas acerca da constitucionalidade e da aplicabilidade do § 3º, inciso I, do art. 20, da Lei 8.742/93.

Sendo assim, conclui-se que há a necessidade de uma reforma na lei, alterando o critério de renda para a concessão do BPC e realizando a adequação necessária em relação aos

padrões de renda atuais, a fim de garantir maior segurança jurídica para o tema e evitar discrepâncias entre decisões administrativas e judiciais.

## REFERÊNCIAS

AMADO, F. **Direito previdenciário**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

BRASIL, Leis e Decretos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. Leis e Decretos. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824**. (grafia original). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9284, de 30 de dezembro de 1911**: Crêa a Caixa de Pensões dos Operarios da Casa da Moeda e aprova respectivo regulamento. (grafia original). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4682, de 24 de janeiro de 1923**: Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. (grafia original). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5109, de 20 de dezembro de 1926**: Estende o regimen do decreto legislativo n. 4682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. (grafia original). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5485, de 30 de junho de 1928**: Crêa caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contractado pertencente ás empresas particulares que exntoram os serviços telegráficos e radio-telegraphicos. (grafia original). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7617, de 17 de novembro de 2011**: Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto n° 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei n. 72, de 21 de novembro de 1966**: Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 556, de 25 de junho de 1850**. Código Comercial Brasileiro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6439, de 1 de setembro de 1977**. Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**, dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**, dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.



\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**, dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**, institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011**, altera a Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28/mar/2020.

CASTRO, C. A P. **Manual de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Niterói: Impetus, 2015.

OLIVEIRA, A. Í. R. **O mínimo existencial e a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana**. Disponível em: [jus.com.br](http://jus.com.br). Acesso em: 03/mar/2020.

RODRIGUES, R; GONÇALVES, J. C. **Procedimentos de Metodologia Científica**. 9. ed. Lages: Papervest, 2020.

SANTOS, M. F. **Direito Previdenciário Esquemático**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANTORO, J. J. D. S. **Manual de Direito Previdenciário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos Editora, 2001.

SANTANA, E. P.; SILVA, J. A. S.; SILVA, V. S. **Histórico da política de assistência social: uma construção lenta e desafiante, do âmbito das benesses ao campo dos direitos sociais**. Disponível em: [www.joinpp.ufma.br](http://www.joinpp.ufma.br). Acesso em: 03/mar/2020.

SILVA, M. C. E.; GOUVEIA, C. A. V. **Os atuais princípios da seguridade social**. Disponível em: [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br). Acesso em: 03/mar/2020.

SPOSATI, A. **Proteção social e seguridade social no Brasil**. Cortez. São Paulo, 13 de maio de 2013. Disponível em: [www.scielo.br](http://www.scielo.br). Acesso em: 24/fev/2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1232/DF**, Rel. ILMAR GALVÃO. Data de Julgamento: 27/08/1998, TRIBUNAL PLENO. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Reclamação n.º 2323/PR**, Rel. EROS GRAU. Data de Julgamento: 07/04/2005, TRIBUNAL PLENO. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03/mar/2020.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário n.º 567985/MT**, Rel. MARCO AURÉLIO. Data de Julgamento: 18/04/2013, TRIBUNAL PLENO. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03/mar/2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3º REGIÃO. **Apelação/Reexame Necessário nº 1999.61.17.002136-9**, Rel. Des. Federal NELSON BERNARDES. Data de Julgamento: 24/08/2009, NONA TURMA. Disponível em: [web.trf3.jus.br](http://web.trf3.jus.br). Acesso em: 02/mai/2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4º REGIÃO. **Apelação Cível nº 5025406-95.2019.4.04.9999**, Rel. MÁRCIO ANTÔNIO ROCHA. Data de Julgamento: 09/03/2020, TURMA SUPLEMENTAR DO PR. Disponível em: [www.jurisprudencia.trf4.jus.br](http://www.jurisprudencia.trf4.jus.br). Acesso em: 02/mai/2020.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 5051511-41.2016.4.04.0000**, Rel. ROGÉRIO FAVRETO. Data de Julgamento: 11/04/2017, QUINTA TURMA. Disponível em: [www.jurisprudencia.trf4.jus.br](http://www.jurisprudencia.trf4.jus.br). Acesso em: 02/mai/2020.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº AC 5031057-45.2018.4.04.9999**, Rel. OSNI CARDOSO FILHO. Data de Julgamento: 13/05/2020, QUINTA TURMA. Disponível em: [www.jurisprudencia.trf4.jus.br](http://www.jurisprudencia.trf4.jus.br). Acesso em: 02/mai/2020.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº AC 5015978-89.2019.4.04.9999**, Rel. OSNI CARDOSO FILHO. Data de Julgamento: 15/03/2020, QUINTA TURMA. Disponível em: [www.jurisprudencia.trf4.jus.br](http://www.jurisprudencia.trf4.jus.br). Acesso em: 02/mai/2020.

WANDERLEY, M. C. **A Assistência Social na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: [www.jus.com.br](http://www.jus.com.br). Acesso em: 03/mar/2020.