



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS – FDA

ANA CAROLINA DE MELO SILVA

**ENTRE A UNIVERSALIDADE E A RESTRIÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL
NÃO CONTRIBUTIVA: OS DESAFIOS DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA FRENTE AO CRITÉRIO ECONÔMICO DA LEI Nº 8.742/93**

MACEIÓ/AL
2025

ANA CAROLINA DE MELO SILVA

**ENTRE A UNIVERSALIDADE E A RESTRIÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL
NÃO CONTRIBUTIVA: OS DESAFIOS DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO
CONTINUADA FRENTE AO CRITÉRIO ECONÔMICO DA LEI Nº 8.742/93**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Universidade Federal de
Alagoas, como requisito parcial para a obtenção
do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rosmar Antonni
Rodrigues Cavalcanti de Alencar

MACEIÓ/AL

2025

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

S586e Silva, Ana Carolina de Melo.
Entre a universalidade e a restrição da proteção social não contributiva : os desafios de acesso ao benefício de prestação continuada frente ao critério econômico da lei nº 8.742/93 / Ana Carolina de Melo Silva. – 2025.
71 f.

Orientadora: Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti Alencar.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2025.

Bibliografia: f. 63-71.

1. Assistência social. 2. Benefício de prestação continuada - Acesso. 3. Miseráveis. I. Título.

CDU: 349.3(81)

Folha de Aprovação

ANA CAROLINA DE MELO SILVA

ENTRE A UNIVERSALIDADE E A RESTRIÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: OS DESAFIOS DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA FRENTE AO CRITÉRIO ECONÔMICO DA LEI Nº 8.742/93

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao corpo docente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Direito apresentado em 03 de fevereiro de 2025.

ROSMAR ANTONNI
RODRIGUES
CAVALCANTI DE
ALENCAR:JU197

Assinado de forma digital por ROSMAR ANTONNI
RODRIGUES CAVALCANTI DE ALENCAR:JU197
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade Certificadora da
Justica - AC-JUS, ou=28149205000152, ou=Presencial,
ou=Cert-JUS Magistrado - A3, ou=PODER JUDICIARIO,
ou=MAGISTRADO, cn=ROSMAR ANTONNI RODRIGUES
CAVALCANTI DE ALENCAR:JU197
Dados: 2025.02.05 17:49:35 -03'00'

Prof. Dr. Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de Alencar
Orientador

Banca Examinadora:

BECLAUTE OLIVEIRA
SILVA:AL180

Assinado de forma digital por
BECLAUTE OLIVEIRA SILVA:AL180
Dados: 2025.02.03 14:48:29 -03'00'

Prof. Dr. Beclaute Oliveira Silva - Presidente
Matrícula SIAPE Nº 1653663

Documento assinado digitalmente
 FILIPE LOBO GOMES
Data: 03/02/2025 14:59:56-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Filipe Lôbo Gomes - Membro
Matrícula Nº 1317139-9

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelas incontáveis bênçãos que derrama em minha vida, por colocar seus planos acima das minhas vontades, por me conceder força, sabedoria e perseverança para concluir esta etapa da minha vida.

Aos meus pais, João Neto e Ana Lúcia, por proporcionarem todos os meios necessários para que eu pudesse chegar até aqui, que acreditaram no meu potencial quando duvidei de mim. A vocês, que me deram a vida e que me ensinam a vivê-la com dignidade, que iluminam meu caminho com amor, dedicação e apoio para que eu siga sem medo e cheia de esperança de um futuro próspero. A vocês, eu dedico essa conquista.

A minha irmã, Wanessa Nayara, por todo companheirismo, por dividir comigo as alegrias e tristezas da vida, por me acompanhar em cada conquista e estar presente em todos os momentos.

Ao meu sobrinho Joaquim, por ser fonte constante de felicidade em minha vida. Meu amado Jojo, você fez brotar em mim um sentimento inexplicável, levo sempre comigo este amor de tia e, não importa a distância, sempre me sinto perto de você.

Aos professores da Faculdade de Direito de Alagoas, por todos os ensinamentos, especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Rosmar Alencar, por toda compreensão e disponibilidade.

Aos servidores da 14ª Vara Federal de Alagoas que me acolheram e me ensinaram muito durante meu período de estágio. Nesse ambiente tive meu primeiro contato com o direito previdenciário e assistencial, o que me possibilitou identificar o problema de pesquisa que norteou este trabalho.

Aos meus amigos da FDA, que tornaram o caminho mais leve.

RESUMO

O presente trabalho buscou analisar as limitações do critério econômico objetivo previsto no art. 20, § 3º, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e suas implicações no acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC assegura o importe de um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência em condições de miserabilidade, desde que atendidas às condicionalidades impostas pela LOAS. No entanto, o critério de renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, utilizado para aferir a condição de hipossuficiência econômica dos destinatários do BPC, é objeto de controvérsias entre a esfera administrativa e judicial, pois embora seja relativizado na via judicial, a esfera administrativa (INSS) permanece adstrita a um único critério objetivo. Neste sentido, o problema de pesquisa centra-se nos obstáculos enfrentados pelos requerentes no que concerne à obtenção do BPC, que inclui a rigidez do requisito econômico objetivo previsto na LOAS e a complexidade dos procedimentos para a comprovação da hipossuficiência econômica. A metodologia adotada foi a descritiva e baseou-se na análise de textos legais, doutrina especializada, documentos regulatórios emitidos pelo INSS e pelo Governo Federal e decisões do Supremo Tribunal Federal. Desse modo, entende-se que o critério de renda *per capita* familiar, quando desvinculado de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade, não se mostra adequado para a investigação da hipossuficiência econômica dos assistidos, uma vez que não considera as particularidades do contexto socioeconômico dos indivíduos. O estudo, portanto, ressaltou a importância de regulamentar o §11, art. 20, da LOAS, de forma a permitir a utilização de outros elementos probatórios na análise da condição de miserabilidade, como também apontou para a necessidade de um equilíbrio entre a eficiência estatal e a garantia de acesso ao benefício, de modo a tornar o sistema de gestão do BPC mais acessível e menos burocrático.

Palavras-Chave: Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada. Critério de miserabilidade. Desafios de acesso.

ABSTRACT

This study sought to analyze the limitations of the objective economic criterion provided for in art. 20, § 3, of the Organic Law of Social Assistance (LOAS) and its implications for access to the Continuous Benefit Payment (BPC). The BPC ensures the amount of a minimum wage to elderly people and people with disabilities living in poverty, provided that the conditions imposed by the LOAS are met. However, the per capita income criterion of $\frac{1}{4}$ of the minimum wage, used to assess the condition of economic insufficiency of BPC recipients, is the subject of controversy between the administrative and judicial spheres, because although it is relativized in the judicial process, the administrative sphere (INSS) remains bound by a single objective criterion. In this sense, the research problem focuses on the obstacles faced by applicants in obtaining the BPC, which include the rigidity of the objective economic requirement provided for in the LOAS and the complexity of the procedures for proving economic insufficiency. The methodology adopted was descriptive and was based on the analysis of legal texts, specialized doctrine, regulatory documents issued by the INSS and the Federal Government, and decisions of the Supreme Federal Court. Thus, it is understood that the criterion of per capita family income, when disconnected from other evidence of poverty, is not adequate for investigating the economic insufficiency of beneficiaries, since it does not consider the particularities of the socioeconomic context of individuals. The study, therefore, highlighted the importance of regulating §11, art. 20, of the LOAS, in order to allow the use of other evidence in the analysis of poverty, as well as pointing to the need for a balance between state efficiency and guaranteeing access to the benefit, in order to make the BPC management system more accessible and less bureaucratic.

Keywords: Social Assistance. Continuous Benefit Payment. Poverty criterion. Access challenges.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializada de Assistência Social
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JEFs	Juizados Especiais Federais
LAB	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB	Norma Operacional Básica
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SIGICAD	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
TCU	Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TNU	Turma Nacional de Unificação dos Juizados Especiais Federais

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. O ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL.....	11
2.1 Breves considerações acerca da evolução histórica da proteção social no Brasil.....	11
2.2 Entre expectativas e realidade: o sistema de seguridade social na Constituição de 1988 e a regulamentação da assistência social.....	15
2.3 A estruturação da assistência social pela Lei nº 8.742/93 (LOAS).....	19
3. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS REQUISITOS NECESSÁRIOS À SUA CONCESSÃO: A PROBLEMÁTICA NA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO.....	24
3.1 A normatização e os critérios de elegibilidade do BPC/LOAS.....	24
3.2 Decisão judicial e aferição da hipossuficiência econômica: as controvérsias na interpretação do art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93.....	29
3.3 Alterações legislativas e a problemática da fixação de um limite de renda familiar..	34
4. OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: ENTRE BUROCRACIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIALIZAÇÕES AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	41
4.1 O sistema burocrático do INSS: entraves sociais e administrativos.....	41
4.2 A judicialização do BPC/LOAS e suas implicações.....	48
4.3 O BPC e o seu impacto social e econômico: da redução da pobreza à inclusão social...	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	63

1. INTRODUÇÃO

Em um país marcado por profunda disparidade social e econômica, a atuação do Estado através das políticas públicas distributivas desponta como fundamental no enfrentamento da pobreza e na busca por garantia de condições dignas de vida, cuja promoção congrega a essência do Estado Social designado na Constituição Federal. Neste cenário, as prestações assistenciais, especialmente as de transferência de renda, destinadas à parcela mais vulnerável da sociedade, assumem papel importante na constituição do sistema brasileiro de proteção social.

Diante disso, sob o manto da Assistência Social, o art. 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988 garante o valor de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Tal provisão assistencial, de natureza não contributiva, denominado de Benefício de Prestação Continuada (BPC), tem seus contornos regulamentados pela Lei nº 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que delimitou os parâmetros necessários para a concessão do benefício, quais sejam: a condição de pessoa com deficiência ou a idade mínima que define idosos elegíveis (critério subjetivo) e a caracterização da hipossuficiência econômica (critério objetivo), estabelecida como o rendimento familiar *per capita* igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

Contudo, apesar do progresso advindo com a positivação do BPC como direito social na Constituição Federal de 1988, o critério de renda fixado pelo legislador infraconstitucional como forma de conceder ou restringir o acesso ao BPC, foi, e permanece sendo, objeto de discussões no plano político, de críticas no âmbito social e de questionamentos no plano judicial, visto que a aplicação de um critério estritamente matemático dissociado de outros fatores socioeconômicos reputa-se como incapaz de avaliar o real estado de miserabilidade econômica das famílias com pessoas idosos ou com deficiências.

Nesse sentido, por se tratar de um direito social que exige uma prestação do Estado, emergem-se temáticas relacionadas às regras de acesso ao benefício e a contraposição entre o patamar de bem-estar social prometido em norma constitucional e as medidas restritivas impostos aos indivíduos que postulam a proteção social.

Diante desse cenário, o presente trabalho abordará as divergências interpretativas e de aplicação do critério econômico objetivo, cunhado como critério de miserabilidade, previsto no art. 20, §3º, da LOAS e a consequente imposição de obstáculos e restrições aos requerentes no acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

Assim, buscar-se-á responder a seguinte questão: quais problemas envolvem a aplicação rígida e intransigente do critério de aferição da miserabilidade previsto na LOAS?. Soma-se a essa, outra questão: como os entraves burocráticos, principalmente na esfera administrativa, refletem no acesso ao benefício e na garantia e promoção de direitos?

O tema em questão é de extrema relevância, tendo em vista que as políticas públicas assistenciais são pautas de enorme preocupação e atualidade no Brasil, notadamente devido aos questionamentos que envolvem as regras de acesso a essas prestações, a ampliação da cobertura e a sustentabilidade do sistema.

Para tanto, o presente trabalho adotará a metodologia descritiva, analisando fontes normativas, documentais e doutrinárias. Assim, utilizar-se-á da leitura e compreensão da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social, da análise de textos legais, doutrina especializada, atos normativos emitidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social e pelo Governo Federal, para compreender as regras de acesso e o sistema de gestão do benefício, bem como da análise jurisprudencial, sobretudo a do Supremo Tribunal Federal no que concerne a interpretação do art. 20, § 3º, da LOAS.

Sendo assim, o primeiro capítulo abordará a contextualização da proteção social e a atuação estatal, percorrendo os principais eventos históricos, desde o período colonial até a sistematização da Seguridade Social na Constituição de 1988. Ademais, destacará a regulamentação da Assistência Social pela LOAS, e com maior afinco analisará a seletividade imposta ao BPC.

O segundo capítulo, por sua vez, discorrerá sobre o BPC e os seus critérios de elegibilidade, com ênfase no critério de miserabilidade, e, em seguida, analisará os avanços jurisprudenciais e as sucessivas modificações legislativas em torno do requisito renda necessária para a concessão do BPC, o impasse entre a via administrativa e judicial na aferição da hipossuficiência econômica, bem como a incongruência do critério objetivo de pobreza frente às particularidades do contexto socioeconômico dos indivíduos.

Por fim, o terceiro capítulo apresentará o percurso administrativo para a concessão do benefício, combinado com a análise dos obstáculos e desafios enfrentados pelos requerentes frente ao sistema de gestão do BPC. Ainda, será abordado o movimento de judicialização do benefício como alternativa para atenuar ou reverter os efeitos das medidas restritivas impostas à concessão do BPC, como também suas implicações. Por fim, destacará a importância do amparo social na redução dos níveis de pobreza e na promoção do bem-estar social.

Por meio dessa abordagem, espera-se contribuir para uma compreensão mais aprofundada acerca dos avanços e limites dos processos regulatórios e do acesso às políticas públicas assistenciais, oferecendo subsídios teóricos e práticos para uma interação mais harmoniosa entre os sistemas de proteção social estatal e os seus beneficiários.

2. O ESTADO E A PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO SISTEMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1 Breves considerações acerca da evolução histórica da proteção social no Brasil

A trajetória das políticas sociais no Brasil foi amplamente influenciada pelas transformações econômicas e políticas de caráter internacional. No entanto, diferente das políticas sociais observadas em nações capitalistas avançadas, que emergiram sem a influência da dependência econômica e do colonialismo, o sistema de proteção social brasileiro sempre refletiu as restrições impostas por essas circunstâncias¹.

Nessa perspectiva, a construção do sistema de proteção social no Brasil ocorreu por meio de um processo lento e gradual, partindo de um caráter assistencialista – pautado na religiosidade e na filantropia – para uma intervenção cada vez maior por parte do Estado, evoluindo para o Seguro Social e deste para a construção do sistema da Seguridade Social², com as particularidades e desafios que são amplamente conhecidos na atualidade.

Os primeiros indícios de proteção social no Brasil, ainda no período colonial, remontam de 1543 com as Santas Casas de Misericórdia³, atuantes na esfera assistencial, pautadas por ideais cristãos e com caráter eminentemente filantrópico. Ainda, nesse mesmo período histórico, foi criado o Plano de Beneficência dos Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha (1795), sendo a primeira ideia de pensão por morte no Brasil, bem como a criação dos Montepios, que correspondiam a instituições que buscavam assegurar tutela securitária a determinadas categorias⁴.

Com a independência do Brasil, em 1822, e com a outorga da Constituição do Império de 1824, que apontava a liberdade individual e outras garantias, decorrentes da forte influência do movimento constitucionalista europeu⁵, o constituinte consagrou a garantia dos socorros públicos, destinados àqueles indivíduos vulneráveis que necessitavam de assistência voltada à saúde. Todavia, embora previsto no texto constitucional tal proteção não vinha

¹ PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 125.

² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 77.

³ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 44.

⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 45.

⁵ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 17.

acompanhada de exigibilidade⁶. Com efeito, para aqueles que ficavam à margem da sociedade, o trabalho social era prestado através de ações religiosas ou de cunho privado.

Ocorre que a fragilidade da proteção social sustentada na caridade, impôs o surgimento de novas exigências por parte da sociedade, visto que já não bastava uma atuação estatal destinada apenas a mitigar a miséria. Nesse contexto, textos legais esparsos começaram a conferir garantias sociais aos trabalhadores, emergindo, assim, a estrutura elementar do que viria a ser a proteção previdenciária no Brasil. Foi, contudo, durante a vigência da Constituição de 1891 que irrompeu a legislação que teria impacto significativo no direito posterior⁷.

Dessa forma, a primeira Constituição republicana (1891) estabeleceu em seu art. 75 a aposentadoria aos funcionários públicos em casos de invalidez no serviço da Nação⁸. Apesar do diploma legal tratar pela primeira vez do instituto da aposentadoria, não se pode considerá-la como necessariamente pertencente a um regime previdenciário contributivo, pois tal provisão era concedida de forma graciosa pelo Estado, sem que os beneficiários contribuíssem durante o exercício de suas atividades⁹.

Como registro histórico e legal, o marco inicial da Previdência Social no Brasil sobrevém com a Lei Eloy Chaves¹⁰, que autorizou a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os empregados das empresas ferroviárias, garantindo ajuda médica, aposentadoria e pensão aos dependentes. Após o surgimento da Lei Eloy Chaves, foram criadas outras CAPs em empresas de diversos ramos da atividade econômica¹¹. Posteriormente, o governo criou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), de natureza jurídica pública, com domínio estatal, organizados por categorias profissionais, que aglutinava trabalhadores empregados de várias empresas¹².

⁶ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 18.

⁷ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 19.

⁸ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 78.

¹⁰ BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm>.

¹¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 79.

¹² BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 21.

As normas indicam, então, um interessante aspecto político-social no Brasil, segundo a qual a expansão dos benefícios inicia-se sempre em uma determinada classe para só depois se estender à coletividade. Noutro passo, é notório que no conjunto das políticas sociais, a área que recebeu atenção, até então, foi a voltada ao labor, os demais segmentos como saúde, educação e moradia tinham um tratamento residual.

Antes de 1930, portanto, o Estado exercia de forma quase inexistente a função de regulador no âmbito social, suas intervenções em relação às demandas sociais restringiam-se a soluções pontuais e imediatas para questões urgentes. Dessa forma, a gestão da pobreza não se apresentava como uma obrigação do Estado, como bem explica Potyara Pereira, essa função ficava a cargo “(...) do mercado – que atendia a preferências e demandas individuais –; da iniciativa privada não mercantil – que dava respostas tópicas e informais aos reclames da pobreza –; e da polícia, que controlava, repressivamente, a questão social então emergente”¹³.

Esse panorama ganha uma nova perspectiva com a chamada era Vargas, que investiu na edição de legislação de cunho regulatório e assistencial. Dessa forma, a Constituição de 1934¹⁴, promulgada no primeiro governo de Getúlio Vargas, estabeleceu o amparo previdenciário ao trabalhador brasileiro, com contribuição dos trabalhadores, dos empregadores e do Poder Público. Já no campo dos direitos sociais aparece o amparo aos desvalidos; o amparo à maternidade e à infância; o atendimento às famílias com prole numerosa; o direito à educação primária integral e gratuita, entre outras medidas.

Ainda no campo assistencial, buscando legitimidade junto às classes desfavorecidas, o governo criou em 1942, uma instituição assistencial denominada de Legião Brasileira de Assistência (LBA)¹⁵, que desempenhou papel importante na elaboração de políticas sociais. Entretanto, não obstante a política assistencial estivesse encampada pelo Estado, esse braço assistencialista do governo funcionava, no mais das vezes, como barganha populista entre o Estado e parcela da população marginalizada, traço persistente da política assistencial no Brasil¹⁶.

¹³ PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p. 128.

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>.

¹⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 79.

¹⁶ COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 102.

Posteriormente, com o golpe militar de 1964 – período mais avesso à cidadania –, a política assistencial brasileira teve uma forte institucionalização, com a criação de benefícios e programas sociais para os idosos, trabalhadores rurais, crianças e adolescentes destituídos de apoio familiar¹⁷. Apesar de ter havido um aumento na implementação de programas sociais e na criação de instituições especializadas, a atuação governamental carecia de uma formulação consistente em relação às políticas de combate à miséria e à desigualdade social.

Dessa forma, a década de 1980 representou um marco significativo na interação entre o Estado e a sociedade, marcada pela transição dos governos militares à constituição da democracia. Com a mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se questões centrais nas reformas institucionais que culminaram na promulgação da Constituição de 1988.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 assegura um plexo de direitos sociais, expressos claramente na dicção do seu art. 6, que prevê o direito à educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, ao transporte, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, bem como o direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda¹⁸. A Constituição de 1988 aponta, assim, para a construção de um Estado Social de caráter intervencionista.

Fundada nessa premissa, a Seguridade Social desponta como direito fundamental do cidadão, que compreende os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social¹⁹. O constituinte originário, portanto, criou um sistema amplo e integrado de proteção social, e ainda deu um redimensionamento ao campo da assistência social, ao transformar em direito o que sempre foi tratado como atos de caridade²⁰, rompendo assim com o padrão eminentemente contributivo da proteção social.

¹⁷ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 81.

¹⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

²⁰ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social do trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 8.

2.2 Entre expectativas e realidade: o sistema de seguridade social na Constituição de 1988 e a regulamentação da assistência social

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, no *caput* do 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”²¹.

Nesse sentido, a seguridade social pressupõe o resguardo dos indivíduos em face dos riscos sociais – nas palavras de Marisa Ferreira dos Santos, trata-se de normas de proteção social, “destinadas a prover o necessário à sobrevivência com dignidade, que se concretizam, quando o indivíduo, acometido por doença, invalidez, desemprego ou outra causa, não tem condições de prover seu sustento e de sua família”²².

Partindo dessa premissa, é com a proteção dada pelos institutos que integram a seguridade social – saúde, previdência e assistência social – que se assegura a manutenção de um padrão mínimo de vida digna, à promoção do bem-estar social, à redução das disparidades e a efetivação da justiça social.

A par disso, a seguridade social, enquanto direito social, insculpe suas bases nos princípios e objetivos fundamentais da República, especialmente no art. 3º da CRFB/88²³, que elenca a necessidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária; de garantir o desenvolvimento nacional; de erradicar a pobreza e a marginalização e de promover o bem de todos.

Segundo Wagner Balera, a seguridade social e os campos de atuação em que ela se desdobra – saúde, previdência e assistência social –, fundamentam-se com maior afinco no princípio da solidariedade, que estabelece a noção de bem-estar coletivo, ao impor a repartição dos custos da manutenção do sistema; no princípio da igualdade, que não se encerra na mera igualdade formal, mas assegura também a igualdade material; no princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, ao entender que a proteção social deverá

²¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

²² SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 39.

²³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

alcançar todos os riscos ou contingências sociais cuja reparação seja imprescindível, bem como todas as pessoas, indistintamente²⁴. Sem prejuízo aos demais princípios e objetivos constitucionais não mencionados.

Posto isso, o segmento da seguridade social que concerne à saúde se propôs como direito universal e gratuito, voltado para as ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde, sendo um direito de todos e dever do Estado (art. 196, *caput*, CRFB/88). Esse segmento, portanto, constou como a política de proteção social que alargou a seguridade social, visto que se orienta pelo viés distributivo e de caráter universal, não sendo preciso demonstrar qualquer contribuição específica ou condição de miserabilidade.

A previdência social, por outro lado, possui caráter contributivo, ou seja, é necessário contribuir para o custeio do sistema, semelhante a um seguro contratual, para que esteja coberto pelos benefícios e serviços a ela vinculados. Segundo Frederico Amado, a universalidade previdenciária é mitigada por seu caráter contributivo direto, uma vez que se limita ao segurado e seus dependentes, não atingindo toda população²⁵.

No que diz respeito à assistência social, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, confere a essa política social o *status* de direito fundamental e ressalta seu caráter não contributivo ao dispor que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”²⁶. Dessa forma, essa ramificação da seguridade social se propõe a acobertar os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade mediante a concessão de benefícios.

A respeito do viés não contributivo, Fábio Zambitte Ibrahim explica que o segmento assistencial tem como propósito central preencher as lacunas deixadas pela previdência social, já que está não é extensível a todos, mas apenas aos indivíduos que contribuem para o custeio do sistema²⁷. Assim, fica a cargo do Estado prover aos indivíduos e famílias em condição de hipossuficiência econômica e vulnerabilidade social as condições dignas de vida.

A assistência social, portanto, é instrumento para a distribuição equitativa das políticas públicas e promoção da justiça social, que se materializa através de ações e serviços –

²⁴ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 34.

²⁵ AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 32.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

²⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008. p. 12.

pecuniários e não pecuniários –, destinados à proteção da família, da maternidade, das crianças e adolescentes, dos idosos e das pessoas com deficiência, bem como a promoção da integração dos indivíduos ao mercado de trabalho, conforme exsurge da dicção do art. 203, inciso I ao VI, da CRFB/88²⁸.

Ademais, a assistência social é organizada com base nas diretrizes de descentralização político-administrativa e de gestão democrática (art. 204, CRFB/88)²⁹. A primeira diretriz alinha-se ao modelo federativo, com atividades assistenciais desenvolvidas pelas três esferas governamentais de maneira integrada. A participação da população, por seu turno, representa a concretização do princípio democrático, visto que busca estabelecer a interação entre o Estado e a sociedade.

Não obstante o progresso constitucional, há um contrassenso no ramo da assistência social, pois, embora a seguridade social seja concebida sobre as diretrizes de um sistema amplo de proteção social, o segmento assistencial enfrenta os entraves impostos pela seletividade. De acordo com Julia Maurmann Ximenes, os direitos assistenciais, com frequência, acabam sendo restringidos ao mínimo necessário para sobrevivência dos indivíduos, vinculando a assistência à condição de extrema pobreza³⁰.

A assistência social é regulamentada pela Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)³¹ – que reitera esse ramo da seguridade social como direito do cidadão e dever do Estado, bem como define seus objetivos, estrutura, programas e benefícios. Contudo, a política econômica e o ideário neoliberal à época da edição da LOAS, preocupado com comprometimento do capital financeiro, enfatizou a seletividade como diretriz da assistência social³².

²⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

³⁰ XIMENES, Julia Maurmann. A judicialização da política pública assistencial sob uma análise tridimensional: social, jurídica e de gestão. **Revista de Direito, Estado e Sociedade**. v. 53, p. 224-259, jul/dez, 2019, p. 229. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/issue/view/84/12S>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

³¹ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>.

³² POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada**: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2017, p. 49. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>. Aces so em: 02 set. 2024.

Dessa forma, a LOAS prevê critérios de elegibilidade que se sustentam em uma lógica excludente, especificamente no que diz respeito à concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), que introduziu uma linha de pobreza extremamente restrita. Essas condicionalidades limitam a abrangência do direito, a cujo acesso um contingente expressivo de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social é excluído.

Ademais, as políticas da assistência social são financiadas com recursos orçamentários da seguridade social (art. 204, CRFB/88), formados por contribuições sociais de toda sociedade, de forma direta e indireta, e com recursos provenientes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 195, CRFB/88)³³.

Entretanto, o custeio da assistência social representa um elemento crucial, que interage de maneira simbiótica com os critérios de seletividade definidos na LOAS para a obtenção dos benefícios e serviços assistenciais. Isso porque a assistência social não possui caráter contributivo, logo, constituem despesas consideráveis para os cofres públicos, especialmente no que se refere aos benefícios de transferência de renda.

Para Potyara Pereira, as restrições impostas à materialização do segmento assistencial encontram solidez na política econômica, que orienta-se pela rentabilidade econômica e não pela prioridade a satisfação das necessidades sociais³⁴. Nessa perspectiva, a política assistencial encontra óbice tanto pela regulamentação que se seguiu à LOAS, quanto pela atividade governamental, responsável pela normatização e operacionalização da proteção social não contributiva.

Com o exposto, depreende-se que o reconhecimento da assistência como direito social, atribuiu a este segmento um viés inovador, visto que propôs um rearranjo na história das práticas assistencialistas. Todavia, como bem analisa Ivanete Boschetti, apesar do avanço legal, atribui-se a assistência social prestações e serviços focalizados em categorias bastante limitadas, o que implica em desafios à efetiva universalidade³⁵.

³³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 399.

³⁴ PEREIRA, Potyara A.P. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. **Sociedade em Debate**. Pelotas, v. 12, n. 1, p. 67-86, jun., 2006, p. 71. Disponível em: <<https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/437/391>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

³⁵ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 180.

2.3 A estruturação da assistência social pela Lei nº 8.742/93 (LOAS)

A assistência social é regida pela Lei nº 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) –, a qual dispõe sobre a sua organização e dá outras providências, *in verbis*:

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 básicas³⁶.

Nesse contexto, como aponta Sérgio Pinto Martins, a assistência social consiste em um conjunto de atividades particulares e estatais direcionadas para o atendimento dos hipossuficientes³⁷. Reitera-se que as prestações de assistência social independem de contribuição por parte do beneficiário, pois o requisito para o auxílio assistencial é a necessidade do assistido.

Esse modelo de assistência social destinado a proteger integralmente as pessoas, está calcado no já referido objetivo fundamental do Estado brasileiro expresso no art. 3º, inciso III do texto magno, a saber: a erradicação da pobreza e da marginalização³⁸. Desse modo, cada um dos objetivos da assistência social está relacionado diretamente ao objetivo fundamental do Estado. Nos ditames do art. 2º da LOAS, encontram-se como 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;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais³⁹.

³⁶ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 20 jun. 2024.

³⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 477.

³⁸ BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989. p. 114.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>.

Da análise do artigo 2º da LOAS é possível verificar que a proteção prestada pelo segmento assistencial não repercute exclusivamente nas questões meramente econômicas, em outras palavras, não se restringe apenas ao fornecimento de valor pecuniário pelo Estado. Para além dos aspectos puramente financeiros, a assistência social almeja cobrir os riscos enfrentados por segmentos da sociedade que se encontram em situação de vulnerabilidade inerente à sua condição, como as crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência.

Nesse sentido, a assistência social não se limita apenas à gestão da pobreza. Segundo Julia Maurmann Ximenes, embora a pobreza faça parte das situações de vulnerabilidade social, a assistência social, enquanto política pública, tem o desafio de não segregar os usuários pela renda, ou seja, deve ser prestada a todos que dela necessitem⁴⁰.

Assim, cabe à assistência social promover ações e serviços que atendam aos grupos e segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e riscos, ainda que esses grupos não estejam em condição de miséria.

A partir da implementação da Política Nacional de Assistência social – PNAS (2004) e, em seguida, da Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2005)⁴¹ foi instituído o modelo de gestão na área da assistência social, denominado de Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Trata-se de um sistema descentralizado e participativo, incluído na LOAS pela Lei nº 12.435/11⁴², que delineou as funções e obrigações de cada ente federativo, em estreita parceria com a sociedade, na prestação de serviços e benefícios relacionados à assistência social.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) organiza as atividades da política de assistência social conforme a complexidade dos serviços oferecidos⁴³. De acordo com Luciana Jaccoud, a proteção concebida pela assistência social orienta-se por três eixos: o de sobrevivência ou renda, o de convívio familiar e o de acolhida.

⁴⁰ XIMENES, Julia Maurmann. A judicialização da política pública assistencial sob uma análise tridimensional: social, jurídica e de gestão. **Revista de Direito, Estado e Sociedade**. v. 53, p. 224-259, jul/dez, 2019, p. 229. Disponível em: <https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/issue/view/84/12S>. Acesso em: 26 ago. 2024.

⁴¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1034/1/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

⁴² BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm.

⁴³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cartilha Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf. Acesso em: 02 jul. 2024.

(...) enquanto a segurança de renda deve ser provida pelos benefícios assistenciais, de natureza não contributiva, as demais seguranças referem-se a serviços, organizados em dois níveis de complexidade – básica e especial – e sob o encargo de equipamentos públicos diferenciados, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além da rede pública e privada voltada a públicos e atendimentos específicos⁴⁴.

A assistência social, portanto, é assegurada por meio de serviços socioassistenciais, benefícios, programas e projetos de enfrentamento da pobreza e das vulnerabilidades sociais. Nesses eixos de atuação há programas de transferência de renda, como por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada, o Programa Bolsa Família, o Auxílio-Gás, bem como apoios não pecuniários, de acompanhamento e orientação especializada a indivíduos e famílias, por ocorrência de violência física, sexual e psicológica; discriminações sociais; situação de rua; cumprimento de medidas socioeducativas, entre outros casos.

Embora diversas contingências sociais sejam cobertas pela assistência social, a pobreza se destaca como o maior obstáculo a ser superado, uma vez que tem o potencial de agravar a situação de grupos sociais que já se encontram em situação de vulnerabilidade, como idosos, crianças e pessoas com deficiência.

Não obstante a pobreza tenha caráter multidimensional, com abordagens e concepções distintas, é comum está vinculada a ausência ou insuficiência de renda. Segundo Potyara Pereira, a concepção de pobreza é limitada ao corte de renda, chamada de linha de pobreza e indigência, assim, considera-se miserável ou pobre, apenas os que recebem até um determinado teto mensal⁴⁵.

Por essa razão, o eixo da assistência social, que se materializa por meio da transferência de recursos, seleciona seus beneficiários com base, principalmente, nos rendimentos mensais do núcleo familiar, utilizando como referência, o salário mínimo em vigor. Dessa forma, a renda se torna um critério fundamental para a concessão de benefícios sociais que possuem maior relevância financeira e impacto social.

⁴⁴ JACCOUD, Luciana *et al.* O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. v. 36. n. 02, p. 37-53, jul. 2017, p. 40. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/09/03_jaccoud_dossie_108_p36a53_site.pdf>. Acesso em 26 ago. 2024.

⁴⁵ PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Revista Ser Social**. Brasília. n. 18, p. 229-252, jun., 2006. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996>. Acesso em: 30 ago. 2024.

Dentro desse escopo, destaca-se a garantia ao pagamento de benefício assistencial, o Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 203, inciso V, da CRFB/88⁴⁶ e disciplinado pelos arts. 20 e 21 da LOAS⁴⁷. Esse benefício está garantido formalmente na lei e traduz o direito constitucional de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Entretanto, o BPC encontra limitações no que diz respeito aos requisitos cumulativos de elegibilidade fixados pelo legislador infraconstitucional. Isso porque a LOAS introduziu uma linha de pobreza substancialmente restrita, o acesso ao benefício só é garantido a quem vive em condições de miserabilidade, medida como uma renda mensal *per capita* de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

Decerto, a Constituição de 1988 provocou importantes mudanças, especialmente no tocante à assistência social, ao elevá-la à qualidade de direito obrigatório. Ademais, o constituinte originário dialogou com a seletividade ao dispor no texto constitucional o direito ao BPC aos idosos e pessoas com deficiência em situação de hipossuficiência econômica. Todavia, foi na edição da LOAS que o legislador infraconstitucional condicionou o acesso ao benefício a uma perspectiva de pobreza absoluta.

Cumprе ressaltar que durante o processo de regulamentação do BPC, a proposta inicial da lei estabelecia um limite de renda de $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, todavia, esse valor foi vetado⁴⁸. A respeito disso, Ivanete Boschetti adverte que os representantes da política econômica a época resistiram à extensão do BPC a um número maior de pessoas, para não provocar forte impacto nas despesas, nem colocar em risco o plano econômico, por isso estabeleceu uma composição de critérios que reduziu o escopo de cidadãos que poderiam reivindicar esse direito⁴⁹.

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm.

⁴⁸ POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária**. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2017, p. 65. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>.

Acesso em: 02 set. 2024

⁴⁹ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social do trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 271.

Nesse sentido, Elaine Rossetti Behring explica que o ideário neoliberal à época, focalizou no comprometimento do capital financeiro e não nos preceitos de cidadania, condicionando o benefício “(...) às vítimas mais visíveis do ajuste neoliberal, para os mais pobres, dentre os pobres, os mais vulneráveis, excluídos ou em situação de risco”⁵⁰. Esse critério, portanto, já se estabeleceu na medida da extrema pobreza, vinculado apenas à renda ou à ausência dela.

Todavia, essa abordagem imposta configura uma limitação ao direito constitucional, uma vez que vários cidadãos, por quantias ínfimas superiores ao estipulado legalmente, não atendem ao critério da renda *per capita*, mesmo se encontrando em situação de vulnerabilidade econômica.

Além da submissão a critério econômico tão excludente, o demandante do benefício enfrenta óbices burocráticos e práticos, uma vez que deve comprovar que tanto ele, quanto seu grupo familiar se enquadram no requisito econômico, ou seja, o demandante deve demonstrar a sua miserabilidade. Como bem adverte Roberta Stopa “(...) a forma como o benefício foi regulamentado pela política da assistência social, a garantia de uma importante transferência de renda para pessoas com deficiência e idosas, tornou-se seletiva, focalizada, fragmentada e incerta”⁵¹.

Posto isso, dar-se-á início a um recorte no Benefício de Prestação Continuada (BPC), especificamente sobre o critério renda, partindo para discussões não apenas sobre sua previsão legal, mas também sobre o seu caráter restritivo e as dificuldades de acesso ao benefício enfrentadas por idosos e pessoas com deficiência que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

⁵⁰ BEHRING, Elaine Rossetti. **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 162.

⁵¹ STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): o penoso caminho para o acesso**. 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 246. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20386/2/Roberta%20Stopa.pdf>>. Acesso: 30 ago. 2024.

3. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E OS REQUISITOS NECESSÁRIOS À SUA CONCESSÃO: A PROBLEMÁTICA NA APLICAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO

3.1 A normatização e os critérios de elegibilidade do BPC/LOAS

Disposto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988⁵² e regulamentado pelos artigos 20 ao 21-B da Lei Orgânica da Assistência Social⁵³, o Benefício de Prestação Continuada é o único benefício previsto na Constituição voltado à proteção das pessoas com deficiência e dos idosos, sem viés contributivo, que garante uma renda de subsistência.

O BPC encontra sua gênese na Renda Mensal Vitalícia (RMV) instituída pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974⁵⁴. A RMV, criada nos governos militares, consistia em um benefício previdenciário, concedido às pessoas com mais de 70 anos e as pessoas inválidas, definitivamente incapacitadas para o trabalho, que não fossem mantidos por pessoa de quem dependessem obrigatoriamente e que não tivessem outro meio de prover o próprio sustento. Todavia, a RMV, cujo montante era fixado em 50% do salário mínimo, com bem explica Ivanete Boschetti, apresentava uma ambiguidade:

O benefício só era concedido mediante comprovação de baixa renda, o que lhe atribui características próprias da assistência social. Por outro lado, o benefício também possuía elementos próprios do seguro social, pois, para ter direito a ele, o demandante idoso deveria ter contribuído durante pelo menos 12 meses, consecutivos ou não, com a previdência social (antigo regime INPS) ou deveria ter exercido uma atividade remunerada durante, pelo menos, cinco anos (mesmo sem contribuição)⁵⁵.

A RMV esteve em vigor de 1974 até a efetiva implementação do BPC em 1996. Cumpre salientar que, embora a LOAS tenha entrado em vigor em 1993 e já previsse o BPC, este somente foi regulamentado com a edição do Decreto nº 1.774/1995. Para Isangela

⁵² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm.

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974**. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6179.htm.

⁵⁵ BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 65.

Polônio, essa morosidade foi consequência das divergências políticas, que se inclinaram para posturas conservadoras e neoliberais, somado aos entraves financeiros e de gestão⁵⁶.

O Decreto nº 1774/95 também designou o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – autarquia federal responsável pela política previdenciária – para a operacionalização do BPC. Mesmo sendo desvinculado na ótica assistencialista, essa designação se explica pelo fato do órgão federal dispor de melhores mecanismos técnicos e organizacionais para operacionalizar o benefício, além da sua cobertura no território nacional⁵⁷. Ademais, a autarquia federal era a responsável pela operacionalização da RMV, que apesar do viés previdenciário, guarda semelhanças com o BPC.

Contudo, segundo Roberta Stopa, para além da razão pela qual o BPC é gerido pelo INSS, é fundamental entender que essa maneira de administrar o benefício acarreta implicações tanto em sua interpretação quanto em seu conceito. Ocorre que o BPC é um benefício que não exige filiação obrigatória, porém gerido por um órgão que adota a visão do seguro social. Dessa forma, considerando o público-alvo do benefício, é comum encontrar dificuldades em dissociar o BPC do setor previdenciário⁵⁸.

A par disso, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, inciso V⁵⁹, dispõe sobre a garantia de 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.

É de se salientar que o constituinte originário não especificou os critérios de elegibilidade ao BPC. Cabia, portanto, ao legislador infraconstitucional, definir os indivíduos

⁵⁶ POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada**: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2017, p. 59. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>. Acesso em: 02 set. 2024

⁵⁷ POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada**: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2017, p. 59. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>. Acesso em: 02 set. 2024

⁵⁸ STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)**: o penoso caminho para o acesso. 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 125. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20386/2/Roberta%20Stopa.pdf>>. Acesso: 30 ago. 2024

⁵⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

titulares do referido benefício, estabelecendo a idade, o conceito de deficiência e os meios para aferição da hipossuficiência econômica.

Assim, atualmente, o artigo 20, *caput*, da Lei nº 8.742/93 dispõe que:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família⁶⁰.

O referido comando legal supracitado estabelece critérios legais cumulativos, denominados por Marisa Ferreira dos Santos de contingências⁶¹. Esses critérios de elegibilidade são as condições que uma pessoa deve atender para ter acesso ao benefício, a saber: (i) o critério etário ou deficiência; (ii) a condição de vulnerabilidade econômica.

Conforme expõe Ivanete Boschetti, o BPC possui três características fundamentais. Primeiro, é um direito que se caracteriza por ser personalíssimo, intransferível, obrigatório e suscetível de reivindicação por meio de ações jurídicas, uma vez que é assegurado pela Constituição e está vinculado à pessoa que o solicita. Em segundo lugar, por ser um direito reconhecido legalmente, não está sujeito a avaliações morais por parte das autoridades públicas. Por fim, a terceira característica indica que a garantia desse direito depende do cumprimento de pré-requisitos necessários à sua concessão⁶².

Dessa forma, atendidos os critérios de elegibilidade previstos na lei, o indivíduo tem a prerrogativa de requerer ao Estado a efetivação do benefício, o qual, se indeferido na instância administrativa, poderá ser reivindicado no âmbito judicial⁶³.

No que tange às condições de acesso, a idade piso estabelecida na redação inicial da LOAS era de 70 anos ou mais; posteriormente, esse limite foi diminuído para 67 anos ou mais, até alcançar a idade atual de 65 anos ou mais com a Lei nº 10.741/03⁶⁴, amplamente referida como Estatuto do Idoso.

No que concerne o entendimento sobre deficiência, a LOAS em consonância com Lei Brasileira de Inclusão (Estatuto da Pessoa com Deficiência), estipula que:

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>.

⁶¹ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 148.

⁶² BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora Unb, 2008. p. 271.

⁶³ SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 7 ed. Curitiba: Alteridade, 2018. p. 239.

⁶⁴ BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003**. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.741.htm>.

Art. 20 (...)

§2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

(...)

§10º Considera-se impedimento de longo prazo, para fins do §2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos⁶⁵.

Observa-se que o conceito de deficiência para fins de concessão do BPC é complexo, pois a sua definição não é extraída exclusivamente de uma condição de saúde, mas da análise conjunta de outros fatores sociais e ambientais que constituem as barreiras. Trata-se, portanto, de uma perspectiva multidimensional, que a norma denomina de avaliação biopsicossocial.

Quanto à definição do requisito econômico, o legislador ordinário optou por um critério matemático, disposto no §3º, art. 20, da LOAS, para mensurar a hipossuficiência econômica dos potenciais usuários do benefício, que consiste na renda *per capita* mensal do núcleo familiar do necessitado. Nesse sentido, o disposto em comento dispõe que:

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o *caput* deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo⁶⁶.

Com a Lei nº 14.176/2021⁶⁷ foi inserido na LOAS o §11-A do art. 20 e o art. 20-B, incisos I, II e III, que permitiu a ampliação do limite de ¼ (um quarto) para até ½ (meio) do salário mínimo, desde que considerado o grau de deficiência, a dependência de terceiros e o comprometimento do orçamento familiar. Todavia, em termos práticos, ainda prevalece o critério da renda *per capita* familiar de ¼ (um quarto) do salário mínimo, haja vista que o §11-A do art. 20 da LOAS tem eficácia limitada à edição do Decreto que irá regulamentá-lo.

Cumprе destacar a relevância do grupo familiar no acesso ao benefício. Embora o BPC seja um benefício personalíssimo e intransferível, para que idosos ou pessoas com deficiência possam ser incluídos no benefício constitucional, precisam demonstrar, além de sua própria miserabilidade, também a de sua família. Assim, não basta que o idoso ou pessoa

⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 28 jul. 2024.

⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 28 jul. 2024.

⁶⁷BRASIL. **Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/L14176.htm>.

com deficiência atenda ao limite de renda previsto na lei, deve ser verificado também os proventos dos integrantes do núcleo familiar.

Dessa forma, examinar a concepção de família é imperioso porquanto com base nesse conceito que será apurada a renda mensal *per capita*. Logo, o art. 20, §1º, da LOAS estabelece que “(...) 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”⁶⁸.

Emerge, portanto, o entendimento que a prestação positiva do Estado é subsidiária à da família, ou seja, o Estado somente assumirá a responsabilidade de assegurar aos idosos e pessoas com deficiência as condições sociais mínimas quando a família não possuir condições de prover a subsistência dessas pessoas⁶⁹.

Ainda quanto ao cálculo da renda familiar, a LOAS veda a acumulação do BPC com outro benefício do âmbito da seguridade social ou de outro regime, como auxílio por incapacidade temporária ou permanente, pensão por morte, auxílio reclusão, dentre outros. Todavia, permite que seja excluído do cálculo da renda, o BPC ou o benefício previdenciário de até um salário mínimo, concedido a idoso ou a pessoas com deficiência do mesmo grupo familiar, previsão constante no art. 20, §§14º e 15º, da LOAS⁷⁰.

Além do atendimento ao critério idade ou deficiência e miserabilidade, o legislador ainda introduziu novos requisitos imprescindíveis para a concessão, manutenção e revisão do benefício, quais sejam: a inscrição regular no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e, recentemente, o registro biométrico⁷¹. O CadÚnico é o instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda residentes em todo território nacional⁷².

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 28 jul. 2024

⁶⁹ PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. **Revista CNJ**. Brasília, ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr., 2012. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1521/1559>>. Acesso em: 02 set. 2024.

⁷⁰ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 28 jul. 2024

⁷¹ BRASIL. **Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15077.htm#art6>.

⁷² BRASIL. **Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm>.

O postulante do benefício, portanto, é submetido à avaliação biopsicossocial ou a apresentação dos documentos que o classifique como idoso e a análise do critério econômico. Quanto a este último, com a variedade e especificidades dos casos concretos e a realidade socioeconômica das famílias brasileiras, marcadas pela desigualdade social, têm-se que a adoção de um critério estritamente matemático não se apresenta como a solução mais condizente com a realidade da população do país, pois exclui do seu âmbito de incidência, por quantias ínfimas, pessoas que poderiam titularizar tal benefício.

Dessa forma, o beneficiário não pode se esquivar de nenhum desses critérios, seja no momento da solicitação ou enquanto usufruir do benefício, caso contrário, poderá ter sua solicitação negada ou o benefício cessado. Certo é de se observar que os requisitos para a concessão do benefício, levando em consideração seu público-alvo, tornam o nível de exigibilidade elevado, o que gera um abismo entre o possível beneficiário e a proteção estatal.

3.2 Decisão judicial e aferição da hipossuficiência econômica: as controvérsias na interpretação do art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93

A grande problemática debatida em relação à avaliação da vulnerabilidade socioeconômica do indivíduo, frequentemente referida na doutrina e na jurisprudência como miserabilidade, diz respeito à efetividade do critério econômico adotado pelo legislador para determinar a presença ou ausência de tal condição. Em outras palavras, até que nível de privação o cidadão deve se encontrar para ter acesso a um direito que lhe é assegurado pela Constituição, o qual visa garantir uma vida com dignidade mínima, considerando que é uma obrigação do Estado oferecer a devida assistência.

A avaliação da condição de miserabilidade tem gerado controvérsias desde a publicação da lei, pois o legislador optou por estabelecer a pobreza com base em um critério objetivo e absoluto – $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo –⁷³. Assim, cinco anos após a edição da LOAS, o requisito econômico exigido para a concessão do BPC foi impugnado na Ação

⁷³ POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária**. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, França, 2017, p. 62. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>. Acesso em: 02 set. 2024.

Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.232-1/DF⁷⁴, ao fundamento de que o critério legal restringe e limita o direito garantido na norma constitucional (art. 203, inciso V, da CRFB/88).

Ao apreciar a ADI, o Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a ação, validando o critério de ¼ ao argumento de que o critério objetivo, por si só, não era incompatível com a Constituição, pois o legislador ordinário teria cumprido seu dever de editar a norma, inclusive com a finalidade de viabilizar a efetivação daquele direito fundamental⁷⁵.

Todavia, a questão não restou pacificada no Superior Tribunal de Justiça e nas demais instâncias. Embora a Suprema Corte tenha reconhecido a conformidade do critério objetivo em questão com a Constituição, não houve uma manifestação explícita acerca da viabilidade de se empregar outros critérios⁷⁶.

Com isso, a controvérsia persistia, pois em face dos pedidos de benefícios no âmbito administrativo se observava apenas os critérios objetivos da lei, enquanto na esfera judicial os operadores do direito analisavam a complexidade de cada caso concreto através de outros meios de provas. Nas palavras de Gilmar Mendes:

Entre aplicar friamente o critério objetivo da lei e adotar a solução condizente com a realidade social da família brasileira, os juízes permaneceram abraçando a segunda opção, mesmo que isso significasse a criação judicial de outros critérios não estabelecidos em lei e, dessa forma, uma possível afronta à decisão do STF⁷⁷.

Segundo Marco Aurélio Serau Júnior, o critério econômico disposto na LOAS mostrava-se inadequado, uma vez que o legislador limitou excessivamente o acesso ao BPC. Assim, adotando o critério previsto no art. 20, § 3º, a assistência social seria prestada somente àqueles que se encontram em uma situação de extrema pobreza, que possuem apenas condições de sobreviver⁷⁸.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 27 ago. 1998. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur102876/false>>. Acesso em: 05 ago. 2024.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF**. Requerente: Procurador Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 27 ago. 1998. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur102876/false>>. Acesso em: 05 ago. 2024.

⁷⁶ AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 55

⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 4.374/PE**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social. Reclamado: Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18.4.2013, DJe de 04.9.2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁷⁸ SERAU, Marco Aurélio Júnior. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4 ed. São Paulo: Método, 2014.

Dessa forma, considerando a incongruência do critério objetivo, a Turma Nacional de Unificação dos Juizados Especiais Federais (TNU) editou a Súmula nº 11, fixando o entendimento de que a renda mensal per capita familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impedia a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº 8.742/93, desde que comprovada por outros meios a miserabilidade do postulante. A súmula supracitada gerou controvérsias, e por isso restou cancelada no ano de 2006⁷⁹.

Diante dessa situação, diversas foram as Reclamações ajuizadas pelo INSS, alegando o descumprimento da decisão proferida na ADI nº 1.232-1/DF. O STF, à época, manteve seu entendimento contra decisões que concediam o benefício assistencial com base em outros critérios, sob o argumento que o critério de renda de ¼ (uma quarto) do salário mínimo – definido legalmente e julgado constitucional nos autos da ADI nº 1.232-1/DF – era objetivo e não podia conjugado com outros fatores indicativos da miserabilidade.

Contudo, como destacou o Ministro Gilmar Mendes na Reclamação nº 4.374, “(...) as reiteradas decisões do STF não foram suficientes para coibir as decisões das instâncias ordinárias na solução dos casos concretos”⁸⁰. A propósito, as particularidades e a complexidade dos casos concretos levaram a uma diversidade de requisitos para concessão do benefício assistencial pelas instâncias ordinárias.

Coadunado a isso, as legislações assistenciais posteriores a LOAS estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios de cunho assistencial, como por exemplo, o programa Bolsa Família. Para Gilmar Mendes, as legislações supervenientes foram vistas pelos operadores do direito como uma demonstração de que o próprio legislador estaria reinterpretando o art. 203 da CRFB/88⁸¹.

Nesse contexto, o STF ao julgar a Reclamação nº 4.374 – no mesmo sentido dos Recursos Extraordinários nº 580.963/PR e 567.985/MT – declarou a inconstitucionalidade

⁷⁹ BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU). **Súmula n. 11**. Julgada em 05/04/2004. Publicada em 14/04/2004. Cancelada em: 24/04/2006. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=11>>. Acesso em: 02 ago. 2024.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 4.374/PE**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, Reclamado: Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18.4.2013, DJe de 04.9.2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁸¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição Digital. Não paginado. Disponível em: <<https://morumbidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/curso-de-direito-constitucional-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em: 10. set. 2024

parcial do art. 20, §3º, da LOAS, sem pronúncia de nulidade. De acordo com a elucidativa decisão, houve um processo de inconstitucionalização do critério objetivo, *in verbis*:

(...) 4. 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.(...) 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).** 5. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 6. Reclamação constitucional julgada improcedente⁸². (grifo nosso)

Assim, naquele momento, o STF pacificou o entendimento de que a renda *per capita* do grupo familiar não seria, por si só, suficiente para definir a situação de hipossuficiência econômica necessária para a concessão do BPC. Para Castro e Lazzari foi possível reconhecer que seria mais justo avaliar a situação de hipossuficiência dos idosos e das pessoas com deficiência, considerando as transformações sociais que a LOAS não conseguiu acompanhar, utilizando critérios mais flexíveis⁸³.

De grande importância destacar que essa decisão do STF não é vinculante, uma vez que fora proferida incidentalmente, e não em controle abstrato de constitucionalidade. Por essa razão, o INSS continua a utilizar, na via administrativa, o critério objetivo estabelecido no art. 20, §3º, da Lei n. 8.742/93, pautado pelo princípio da legalidade estrita⁸⁴.

Dessa forma, a declaração parcial de inconstitucionalidade, sem a pronúncia de nulidade, implicou na manutenção do dispositivo legal no mundo jurídico, reconhecendo, contudo, a legitimidade da decisão judicial que conceder o benefício assistencial, ainda que a renda mensal do grupo familiar ultrapasse o limite legal, desde que constatada a insuficiência dos recursos por outros meios de provas.

Nas palavras de Marco Aurélio Serau Júnior:

(...) o Supremo Tribunal Federal adequou a norma extraída do artigo 20, §3º, aos princípios reitores da seguridade social – elencados no art. 194 da CF –, aduzindo que a hermenêutica inflexível do dispositivo restringia de modo indevido o acesso

⁸² BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 4.374/PE**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, Reclamado: Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18.4.2013, DJe de 04.9.2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

⁸³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 873.

⁸⁴ AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 58

ao direito fundamental, bem como não se mostrava apta a avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes⁸⁵.

Dessa forma, é possível compreender que o art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93⁸⁶, quando aplicado pelo Poder Judiciário aos casos concretos, encontra limites e contornos nos princípios constitucionais, pois se admite que a norma deixe de ter apenas uma dimensão formal e se adeque substancialmente aos direitos positivados na Carta Magna. Assim, adequando ao entendimento de Sérgio Cruz Arenhart, a critério econômico objetivo da LOAS passou por uma conformação da lei com a Constituição, especialmente, com os direitos fundamentais⁸⁷.

Contudo, posterior à decisão do STF, houve um notável aumento nos índices de judicialização do benefício. De acordo com dados do Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe), presentes em nota técnica do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2012, o percentual de benefícios concedidos judicialmente era de 12,2% e, em 2015, já representava 18,66% do total de concessões⁸⁸.

Para Aline Machado Weber, a consagração da adoção de critérios subjetivos para a avaliação da condição de miserabilidade nos casos concretos, resultou na transferência de responsabilidade de análise dessa política assistencial da Administração Pública, que utiliza um conceito objetivo, para o magistrado, que considera as minúcias do contexto socioeconômico⁸⁹.

Os requerentes do BPC, portanto, passaram a buscar o Poder Judiciário para reverter as decisões da autarquia previdenciária que indefere os pedidos administrativos do benefício, devido à aplicação estrita da renda *per capita* de ¼ (um quarto) do salário mínimo. Julia

⁸⁵ SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto. Lei 13.981/2020: aumento da faixa de renda para a concessão do BPC. **Juris - Revista da Faculdade de Direito**. v. 30, n.1, p. 139-154, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/11217/7857>>. Acesso em: 20 set. 2024

⁸⁶ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>.

⁸⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: teoria do processo civil**. vol. 1. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015, p. 57.

⁸⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília, DF: MDS, 2016. p. 29. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF>

⁸⁹ WEBER, Aline Machado. Critério legal ou o critério do julgador?: O benefício assistencial após a declaração, pelo STF, da inconstitucionalidade do art. 20, §3º, da Lei 8.742/1993. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 19, n. 3875, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26660/criterio-legal-ou-a-criterio-do-julgador>>. Acesso em: 25 set. 2024.

Maurmann Ximenes aponta ainda que os titulares do benefício perceberam o judiciário como uma via de solicitar a alteração desta política pública⁹⁰.

Desse contexto, emergem as controvérsias entre a esfera administrativa e judicial, acerca da aplicação do critério econômico. Pois, embora a aferição da miserabilidade possa ser relativizada quando submetida à apreciação judicial, a seara administrativa permanece averiguando o estado de hipossuficiência econômica dos indivíduos estritamente com base no critério de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

3.3 Alterações legislativas e a problemática da fixação de um limite de renda familiar

A interpretação do Poder Judiciário acerca do art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93 acabou por compelir o legislador ordinário a revisitar o debate acerca do critério objetivo, visto que fora reconhecida a relevância jurídica, política, econômica e social para além das demandas individuais. Nesse contexto, as controvérsias delineadas no âmbito jurídico acerca do critério econômico objetivo chegaram ao Poder Legislativo.

Têm-se, então, que o processo de mudança do entendimento do pretório excelso, a busca por internalizar o avanço jurisprudencial acerca do critério econômico objetivo, o aumento da judicialização do BPC, as disputas entre o Poder Legislativo e Executivo, adicionado ao contexto crítico da pandemia, impulsionou o Congresso Nacional a revisar os critérios formais de elegibilidade ao benefício e, consequentemente, alterar a LOAS⁹¹.

É importante ressaltar que não haverá aprofundamentos acerca da dinâmica político-partidária que esculpiu as alterações nos critérios de elegibilidade do BPC, uma vez que, em se tratando da análise do requisito renda, interessa a esta investigação apenas perscrutar as dificuldades – desafios e implicações – do requerente do benefício, decorrente da rigidez do critério objetivo.

Para uma melhor compreensão das repercussões do critério objetivo previsto no art. 20, §3º, da LOAS, faz-se necessário percorrer as sucessivas alterações legislativas em torno

⁹⁰ XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio./ago., 2016. p. 216. Disponível em: <<https://doi.org/10.5020/2317-2150.2016.v21n2p626>>. Acesso em: 05 ago. 2024.

⁹¹ MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. p. 27. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/td2975-port>>. Acesso: 14 ago. 2024.

da faixa de renda necessária à obtenção do BPC, as quais o Ministro Gilmar Mendes denominou de “labiríntica cadeia normativa”⁹² no julgamento da ADPF 662.

A primeira alteração normativa em torno da faixa de renda *per capita* veio a lume com a publicação da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI)⁹³, que alterou o art. 20 da LOAS (incluindo o §11), passando a permitir a utilização de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar para a concessão do BPC. Contudo, tal dispositivo não foi regulamentado pelo poder público.

Posteriormente, com a publicação da Lei nº 13.981/2020, o art. 20, §3º, da LOAS fora novamente alterado, passando a vigorar a seguinte redação:

§3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ½ (meio) salário-mínimo⁹⁴.

Diante dessa modificação legal, o parâmetro para a aferição da hipossuficiência econômica dos idosos e pessoas com deficiência passou por uma significativa alteração, a saber: a ampliação incondicional da renda *per capita* para até metade do salário mínimo, abandonando o anterior critério de ¼ (um quarto).

Cumprir destacar que essa ampliação do critério econômico objetivo, fora impugnada através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662/DF⁹⁵ proposta pelo Presidente da República, sob a alegação de violação de princípios constitucionais e ausência de indicação dos impactos orçamentários e financeiros decorrentes da alteração legislativa.

Todavia, diante da emergência causada pela pandemia e antes mesmo da decisão do STF acerca da ADPF nº 662⁹⁶, o Congresso Nacional editou o Projeto de Lei nº 1.066/2020, que estabelecia a renda *per capita* igual ou inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo, até a

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03.04.2020. DJe: 07.04.2020. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁹³ BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>.

⁹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13981.htm>.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03.04.2020. DJe: 07.04.2020. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03.04.2020. DJe: 07.04.2020. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

data de 31/12/2020; e a ampliação da renda mensal *per capita* para até 1/2 (meio) salário-mínimo, a partir de 01/01/2021.

Diante desse contexto e valendo-se das palavras de Marco Aurélio Serau Júnior, a Lei nº 13.981/2020 destacou-se por sua efemeridade, sendo revogada tacitamente pela Lei nº 13.982/2020, visto que esta última regulou a matéria de que já tratava a lei anterior⁹⁷.

Contudo, no íterim do processo legislativo, o chefe do Poder Executivo vetou a ampliação da renda *per capita* para até ½ (meio) salário mínimo (inciso II) previsto no Projeto de Lei nº 1.066/2020, o que resultou em uma lacuna normativa, uma vez que fora removido o requisito objetivo que regulamentaria a concessão do benefício a partir de janeiro de 2021.

Em decorrência disso, foi editada a Medida Provisória nº 1.023/2020 que passou a dispor sobre a renda *per capita* do grupo familiar para as concessões dos benefícios a partir de 1º de janeiro de 2021. Assim, o critério econômico disposto no art. 20, §3º da LOAS, passou a ser o da renda *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.

Logo após, a Medida Provisória nº 1.023/2020 foi convertida na Lei nº 14.176/2021⁹⁸, atualmente em vigor, que alterou novamente a LOAS, revogando e incluindo dispositivos legais. Nesse sentido, entre as diversas alterações, atualmente a aferição do critério econômico segue os seguintes termos:

Art. 20 (...)

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

(...)

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o *caput* deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

§ 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar *per capita* previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei⁹⁹.

⁹⁷ SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto. Lei 13.981/2020: aumento da faixa de renda para a concessão do BPC. **Juris - Revista da Faculdade de Direito**. v. 30, n.1, p. 139-154, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/11217/7857>>. Acesso em: 20 set. 2024.

⁹⁸ BRASIL. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14176.htm>.

⁹⁹ BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 28 jul. 2024

Observa-se que com a edição no diploma legal supramencionado, foi novamente permitida a possibilidade de o critério objetivo ser elevado para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário mínimo, desde que comprovados os requisitos presentes do artigo 20-B da LOAS, *in verbis*:

Art. 20-B (...)

I – o grau da deficiência, aferido por meio de instrumento de avaliação biopsicossocial;

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

III – o comprometimento do orçamento do núcleo familiar exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida¹⁰⁰.

Evidentemente, o aspecto referente a faixa de renda *per capita* necessária para concessão do benefício é ponto de controvérsia, manifestada por meio das várias alterações, tanto nas disposições legais quanto nas interpretações predominantes dos Tribunais. Tais perspectivas possuem a mesma gênese, qual seja: dimensionar a hipossuficiência para definir os potenciais beneficiários à aquisição do direito.

Embora as alterações legislativas trazidas pela Lei nº 14.176/2021, tenham tornado a configuração desse instrumento de proteção social (BPC) mais coerente com a lógica da universalização presente na Seguridade Social, tais alterações não representam uma maior garantia para a concessão do benefício na via administrativa.

Essa contradição pode ser explicada por duas razões: primeira, a dependência por regulamentação, visto que ampliação do limite de renda *per capita* familiar para $\frac{1}{2}$ (um meio) salário mínimo, foi condicionada à edição de Decreto regulamentar do Poder Executivo (art. 6º, parágrafo único, da Lei n. 14.176/2021). A segunda razão é que o INSS continua a adotar o critério da renda mensal familiar per capita de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

Não obstante a regulamentação da LOAS esteja prevista no Decreto nº 6.214/2007, ainda não houve atualização/adequação das disposições do Regulamento às alterações de que tratam o art. 20, §11-A e 20-B, da LOAS. Assim, até eventual emissão de Decreto para regulamentação dos artigos em comento, o INSS adota os termos da Portaria Conjunta

¹⁰⁰ BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: 28 jul. 2024

MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018, que disciplina as regras procedimentais do benefício¹⁰¹.

Diante desse panorama, forçoso reconhecer que as sucessivas alterações legais em torno do critério econômico presente na LOAS, acabam por lembrar um padrão histórico no que diz respeito aos direitos sociais no Brasil – estruturados a partir da falta de autoaplicabilidade das normas –, tendência que Marcelo Neves denomina de legislação simbólica¹⁰². Dessa forma, acaba por sempre retornar a aplicação estrita do critério de ¼ (um quarto) do salário mínimo.

Nesses moldes, uma família com quatro integrantes, sendo um deles pessoa idosa ou com deficiência, no ano de 2024, cujo salário mínimo vigente correspondia ao valor de R\$ 1.412,00 (mil quatrocentos e doze reais)¹⁰³, o valor da renda *per capita* para cada integrante do núcleo familiar deveria ser igual ou inferior a R\$ 353,00 (trezentos e cinquenta e três reais), para fins de concessão do benefício. Todavia, alguns beneficiários não atendem ao critério da renda *per capita* por quantias ínfimas superiores ao estipulado legalmente.

O caso da criança de seis anos de idade¹⁰⁴, diagnosticada com transtorno do espectro autista e agressividade, exemplifica e materializa a discrepância ocasionada pelo critério econômico objetivo como único parâmetro de aferição da hipossuficiência. A criança, que necessitava de acompanhamento multidisciplinar, teve o seu pedido negado na via administrativa por não atender ao teto legal, contudo, a única fonte de sustento da família era o salário da mãe, como caixa de supermercado.

Neste prisma, é oportuno reflexionar que idosos e pessoas com deficiência podem não atenderem estritamente ao critério estabelecido na LOAS, contudo, ainda viverem em situação

¹⁰¹ BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS n. 3, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255>>. Acesso em 02 ago. 2024.

¹⁰² NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais do poder. **Revista de Informação Legislativa**. v. 33, n. 132, p. 321-339, out./dez. 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176514>>. Acesso em: 25 set. 2024.

¹⁰³ BRASIL. **Decreto n. 11.864, de 27 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024. Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11864.htm>. Acesso em: 16 ago. 2024

¹⁰⁴ TRF4. TRF4 mantém benefício assistencial à criança com autismo e agressividade. Portal de Notícias 4R, 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15162>. Acesso em: 16 ago. 2024.

de miserabilidade, pois a percepção de uma renda superior ao limite legal, por si só, não descaracteriza o estado de necessidade.

O certo é que são vários os componentes socioeconômicos a serem considerados na avaliação da hipossuficiência econômica dos indivíduos, de forma a compor um sistema consistente e coerente, que atente para a redução das desigualdades sociais e para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, tal como determina a Carta Magna.

Assim, não obstante a pobreza possa ser avaliada em diferentes níveis e conquanto as condições de elegibilidade pautadas na renda encontrem respaldo nos limites orçamentários estatais, a utilização intransigente de um critério objetivo de miserabilidade, coloca um número expressivo de necessitados excluídos – ao menos administrativamente – da elegibilidade do benefício, produzindo incongruências evidentes.

De acordo com Isangela Polônio:

A “linha de pobreza” que define a elegibilidade e segmenta a possibilidade de atendimento ao cidadão, usuários da Assistência Social, é a mesma que mede a “superação” dessas condições, os índices são relacionados apenas à elevação da renda ao patamar estipulado de “não pobreza”. Nesse caso, a visão de necessidade é reduzida, e sua possibilidade de satisfação está no alcance dessa margem de renda. O que vem divergir dos entendimentos de mínimos sociais, e não expande na perspectiva das necessidades humanas¹⁰⁵.

Ademais, como bem explica Marco Aurélio Serau Júnior, a incongruência do critério econômico objetivo, não se restringe apenas ao *quantum* definido na LOAS, mas também a adoção da renda *per capita* como o único critério para a aferição da hipossuficiência econômica. Em suas palavras:

Enquanto os critérios legais do BPC permanecerem vinculados a um indicador rígido e desprendido das múltiplas complexidades que envolvem o fenômeno da vulnerabilidade social (como é o caso da renda per capita), haverá espaço para a judicialização desta política pública¹⁰⁶.

É imprescindível uma análise mais minuciosa das condições de vida do postulante do benefício, visto que a idade avançada e a presença de pessoas com deficiência traz implicações para as condições de vida do indivíduo e de sua família com repercussões na renda do grupo familiar. Dessa forma, é imperativo considerar os custos indiretos, que se

¹⁰⁵ POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada**: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, França, 2017, p. 67. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>. Acesso em: 02 set. 2024.

¹⁰⁶ SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto. Lei 13.981/2020: aumento da faixa de renda para a concessão do BPC. **Juris - Revista da Faculdade de Direito**. v. 30, n.1, p. 139-154, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/11217/7857>>. Acesso em: 20 set. 2024.

refletem na retirada de um indivíduo economicamente ativo para prover os cuidados necessários aos demandados, bem como os custos diretos, decorrentes dos gastos com saúde¹⁰⁷.

Reitera-se que, embora a Lei 14.176/2021 tenha disposto sobre o grau de deficiência, a dependência de terceiros e o comprometimento do orçamento com gastos com tratamentos de saúde, permitindo ampliar o limite pecuniário necessário para o reconhecimento da condição de hipossuficiência econômica – $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo –, a aplicabilidade do dispositivo legal depende de regulamentação específica. Assim, tais alterações não afastam as discussões judiciais, visto que não são integralmente concretizadas na esfera administrativa.

Coadunado a isso, há uma proliferação de alterações regulatórias ligadas à gestão do BPC, tratadas no capítulo seguinte, que complexificam ainda mais o cenário dessa política pública, ao mesmo tempo em que se sucedem de questionamentos judiciais. Em verdade, o legislador a fim de superar os entraves decorrentes do alto índice de judicialização do benefício, bem como do seu impacto financeiro nos cofres públicos, acaba por proliferar uma cadeia normativa que dificulta ainda mais o conhecimento dos cidadãos acerca da situação jurídica, dos direitos e deveres¹⁰⁸.

¹⁰⁷ SILVEIRA, Fernando Gaiger. *et al.* **Deficiência e dependência no debate a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016, p. 13. Disponível em: <<https://bit.ly/3irSI4S>>. Acesso em: 22. set. 2024.

¹⁰⁸ SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto. Lei 13.981/2020: aumento da faixa de renda para a concessão do BPC. **Juris - Revista da Faculdade de Direito**. v. 30, n.1, p. 139-154, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/11217/7857>>. Acesso em: 20 set. 2024.

4. OS DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA: ENTRE BUROCRACIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIALIZAÇÕES AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

4.1 O sistema burocrático do INSS: entraves sociais e administrativos

Acrescido aos entraves legais, se impõe aos requerentes do Benefício de Prestação Continuada os obstáculos de natureza burocrática e prática, decorrentes das exigências administrativas, do formato de atendimento e do sistema de operacionalização do benefício, que complexificam ainda mais o cenário dessa política assistencial.

O processo administrativo para a concessão do Benefício de Prestação Continuada é dotado de complexidade, uma vez que demanda a análise de documentos, o confronto das informações fornecidas pelo requerente com as bases de dados de órgãos da administração pública e o enquadramento nos critérios de elegibilidade do benefício.

Contudo, entre retrocessos e avanços – expressos nas diversas leis, portarias e decretos –, a Administração Pública, nos termos da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3¹⁰⁹, permitiu que sejam deduzidos da renda mensal bruta familiar, exclusivamente, os valores despendidos com a saúde do requerente do benefício, para fins de cálculos da renda *per capita*, cujo teor merece destaque:

(...)

f) serão deduzidos da renda mensal bruta familiar exclusivamente os gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência, não disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que de natureza contínua e comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida¹¹⁰.

Assim, caso a renda familiar ultrapasse o limite previsto no art. 20, §3º da Lei 8.742/93 (1/4 do salário mínimo) e o INSS conclua, após análise de documentos comprobatórios apresentados pelo requerente, que há comprometimento da renda familiar

¹⁰⁹ BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255>>. Acesso em 02 ago. 2024.

¹¹⁰ BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS n. 3, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255>>. Acesso em 02 ago. 2024.

com tratamentos de saúde (medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde), o excedente de renda correspondente a essas despesas poderá ser subtraído da renda mensal familiar, para fins de verificação do preenchimento do requisito econômico ao BPC.

Entretanto, para que o desconto seja aplicado, não basta a comprovação dos gastos com tratamentos de saúde, é necessário que o beneficiário comprove que os tratamentos ou serviços de saúde não são oferecidos gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS) ou pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS) e cuja aquisição particular, em detrimento do correspondente serviço público ofertado, deixou de ser uma opção e passou a ser uma necessidade.

Para isso deverá apresentar a documentação médica informando quais tratamentos faz uso e se é de natureza contínua, bem como a comprovação que requereu os tratamentos ou serviços junto aos órgãos da rede pública de saúde. Além disso, é exigida a declaração negativa do órgão responsável, devidamente validada pelo agente público do órgão denegante, comprovando a impossibilidade da prestação dos tratamentos de saúde pelo sistema público¹¹¹.

Atendidas todas essas exigências, a Autarquia Previdenciária aplicará os descontos conforme os valores médios dedutíveis para cada categoria, previamente estabelecidos na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3¹¹². Caso a parte não concorde com o desconto pelo valor médio, deverá ainda apresentar diversos documentos, entre eles os recibos de cada um dos 12 (doze) meses anteriores ao pedido do BPC, comprovando que seus gastos efetivos são maiores que os valores médios aplicados.

Instaura-se assim uma contradição entre o acesso ao Benefício de Prestação Continuada e o direito à saúde, visto que é necessário uma decisão denegatória deste último para uma possível flexibilização do critério da renda. É o que bem expõe Roberta Stopa “(...) um paradoxo da realidade brasileira: para acessar um direito constitucional é necessário que

¹¹¹ REZENDE, Pedro Carrado. Prestação continuada/Loas: Análise dos fatores que dificultam o acesso ao benefício com apresentação de caso concreto. **Revista Animus Liber**. Rio de Janeiro. v.1, n.1, set., 2023. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/animusliber/article/view/60324/35140>>. Acesso em: 20 set. 2024.

¹¹² BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255>>. Acesso em 02 ago. 2024.

outro tenha sido negado”¹¹³. Todavia, diante da urgência dos direitos sociais de subsistência, exigências superpostas acabam por comprometer a pretensão de proteção social dos mais vulneráveis.

Ademais, considerando a atuação dos órgãos do sistema público de saúde, via de regra, os cidadãos recebem a resposta denegatória da Administração Pública desvinculada de qualquer motivação precisa quanto aos fatos e quanto ao direito¹¹⁴. Dessa maneira, raramente o postulante do benefício terá a oportunidade de formalizar um requerimento de forma a cumprir as exigências da Autarquia Previdenciária quanto ao comprometimento da renda.

Como bem expõe José Antônio Saravis, não se pode desconsiderar que o grau de informações por parte dos órgãos públicos, muitas vezes, é insatisfatório, tornando-se um desalento para aqueles que necessitam e observam, à distância, o imponente e intimidador sistema¹¹⁵. Pode-se concluir por este ângulo, que se revela desproporcional o excesso de exigências para uma possível dedução na renda do grupo familiar, quando considerada a realidade socioeconômica dos beneficiários, que se deparam com os obstáculos financeiros, geográficos e informacionais.

Assim, valendo-se da concepção de Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, a posição do requerente é de absoluta inferioridade nas relações com a Autarquia Previdenciária, deste modo, o excesso de formalidades especiais que se concedem àqueles que buscam a concessão do benefício, quando interfere em seus direitos, não são mais que medida protelatórias¹¹⁶.

Dessa forma, percebe-se que cumprir todas as exigências para uma possível relativização do critério renda, torna-se uma tarefa árdua para o postulante, transformando essa possibilidade em uma via de exceção. Permanecendo, portanto, a rigidez do antigo e problemático importe de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo que, quando não preenchido na seara administrativa, enseja o indeferimento do pedido.

¹¹³ STOPA, Roberta. O direito constitucional ao benefício de prestação continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo. n. 135, p. 231-248, maio/ago., 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/vWM6YLcDR8vXMTGnqDM8skS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 20 set. 2024.

¹¹⁴ SARAVIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2021. Edição Digital. Não paginado. Disponível em: <<https://search.app/dMbKq3f3Nyac8HSC8>>. Acesso em: 22 set. 2024.

¹¹⁵ SARAVIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2021. Edição Digital. Não paginado. Disponível em: <<https://search.app/dMbKq3f3Nyac8HSC8>>. Acesso em: 22 set. 2024.

¹¹⁶ SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. A prova do processo administrativo. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, n. 102, p.1- 41, out./dez., 1970. Disponível em: <<http://institutooliveirafranco.org.br/pdfs/ProvaProcesso.PDF>>. Acesso em: 20 set. 2024.

Não bastando o rigor do critério econômico objetivo arraigado na Lei 8.742/93 (*in casu*, ¼ do salário mínimo), os beneficiários encontram sérias dificuldades para formalizar o requerimento de concessão do benefício, bem como cumprir as exigências da Autarquia Previdenciária, tendo em vista a complexidade do percurso procedimental-burocrático, somado a falta de informação.

Com a implementação do sistema digital pela Autarquia Previdenciária – denominado de INSS Digital –, os requerimentos de benefícios são formulados por meio de canais de atendimento eletrônico, sendo que, excepcionalmente, pode ser efetuado de forma presencial nas unidades da Previdência Social, desde que previamente agendados também no sistema digital.

O modelo de atendimento e processamento digital dos benefícios fundamenta-se no combate às fraudes, na otimização dos recursos públicos e na melhor oferta dos serviços. Contudo, esbarra nas disfunções e limitações dos usuários do sistema, especificamente dos beneficiários do BPC, marcados pela hipossuficiência econômica e informacional.

Com a priorização do acesso digital, como bem expõe José Antônio Saravis:

(...) não apenas se tem espaço para produção de mais graves efeitos da hipossuficiência informacional – pela ausência de espaço para diálogo e pela omissão quanto ao dever de orientação pública – como também se observa maior dificuldade de acesso ao serviço público, pois exsurge também aqui e agora os maléficos efeitos da hipossuficiência digital dos beneficiários da Assistência¹¹⁷.

Nessa lógica, Cíntia Ébner Melchiori, ao estudar sobre os desafios inerentes à digitalização da proteção social no Brasil¹¹⁸, demonstra que as famílias de baixa renda são as que menos possuem acesso aos meios digitais. Além do entrave econômico, Melchiori destaca a idade como outro desafio para a digitalização das políticas públicas do sistema de seguridade social. De acordo com a pesquisadora, em 2018, 68% das pessoas com 60 anos ou mais nunca haviam tido acesso à *internet*.

Ademais, Cíntia Ébner Melchiori indica a estreita relação entre renda, escolaridade e idade, com o uso dos canais digitais, ao dispor que:

¹¹⁷ SARAVIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2021. Edição Digital. Não paginado. Disponível em: < <https://search.app/dMbKq3f3Nyac8HSC8> >. Acesso em: 22 set. 2024.

¹¹⁸ MELCHIORI, Cíntia Ébner. **Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão**. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiro: TIC domicílios, 2019. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2019. p. 139. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.acervo.nic.br/server76/api/core/bitstreams/b2bf1957-5fe3-421a-bbab-3a8ace9ac0bc/content> >. Acesso em: 22 set. 2024

Do ponto de vista do uso de serviços de governo eletrônico, é possível observar importantes diferenças do ponto de vista da localização, renda, idade e escolaridade dos indivíduos. Quanto menor a renda familiar, menor a escolaridade e maior a idade, menor tem sido o uso de serviços de governo eletrônico (...) ¹¹⁹.

No mesmo sentido, corroborando com estudos supracitados, Denise Direito ao analisar o perfil socioeconômico de diferentes programas sociais, indicou que os beneficiários do BPC – idosos e pessoas com deficiência –, apresentam o menor grau de escolaridade, reafirmando assim a relação direta que existe entre escolaridade e renda ¹²⁰.

Os processos totalmente digitalizados, portanto, não acompanharam a realidade dos interessados pelo benefício, visto que são pessoas idosas ou com deficiência em situação de extrema pobreza. Valendo-se da concepção de Andrea Paiva e Marina Pinheiro, as mudanças nos modelos de atendimento não levou em consideração o público mais vulnerabilizado socialmente ¹²¹.

Diante deste panorama, é evidente que a pobreza atua como um elemento de exclusão da sociedade marcada pela tecnologia e pela informação. Assim, pode-se inferir que a oferta de serviços através dos meios digitais de atendimento não representa, necessariamente, um caminho para a expansão do acesso aos serviços públicos às camadas mais necessitadas da população. Em verdade, se não pensada dentro de uma perspectiva de garantias de direitos, torna-se mais um percalço a ser superado pelos beneficiários que buscam a proteção oferecida pelo Estado.

Noutro passo, requerimentos administrativos realizados pelos potenciais beneficiários, sem qualquer orientação, muitas vezes, resultam no aumento do tempo de concessão do benefício, bem como no número de indeferimentos, que ocorre em virtude da insuficiência de informações e de documentações necessárias ¹²².

¹¹⁹ MELCHIORI, Cíntia Ébner. **Digitalização da proteção social: o desafio da inclusão**. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiro: TIC domicílios, 2019. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2019. p. 139. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.acervo.nic.br/server76/api/core/bitstreams/b2bf1957-5fe3-421a-bbab-3a8ace9ac0bc/content>>. Acesso em: 22 set. 2024

¹²⁰ DIREITO, Denise; SAKAMORI, Akina; FRUTUOSO, José Roberto. Os desafios dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para o combate à pobreza a partir da análise de dados dos programas usuários do Cadastro Único. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD, 22, 2017, Madrid, Espanha. **Anais...** Madrid: CLAD, 2017. p. 7. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/358536814_Os_desafios_dos_Objetivos_do_Desenvolvimento_Sustentavel_para_o_combate_a_pobreza_a_partir_da_analise_de_dados_dos_programas_usuarios_do_Cadastro_Unico>. Acesso em: 24 set. 2024.

¹²¹ PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício**. Brasília : Ipea, 2021. p. 23. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>>. Acesso: 05 ago. 2024.

¹²² STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): o penoso caminho para o acesso**. 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia

A própria Autarquia Previdenciária, no relatório de acompanhamento de dados do Tribunal de Contas da União (TCU)¹²³, expressou que entre as causas para o aumento substancial do tempo de concessão do benefício e dos indeferimentos, está a baixa qualidade dos requerimentos. Aduz ainda que, com a intensificação do atendimento por meio de canais digitais, os pedidos deixaram de ser submetidos a determinados filtros aplicados no atendimento presencial como, por exemplo, a verificação dos critérios de elegibilidade, a completude de informações e a análise da documentação necessária.

Não se nega, neste trabalho, a importância do avanço tecnológico e do aperfeiçoamento na gestão das políticas públicas assistenciais. No entanto, não se pode deixar de considerar a realidade social do público abarcado pelo BPC, marcado pelo baixo grau de escolaridade, idade avançada e extrema pobreza. Vale ressaltar, nesse contexto, que a implementação e aprimoramento das políticas públicas deve contribuir não apenas para eficiência da gestão pública, mas também para a construção de uma proteção assistencial inclusiva.

Ademais, outro óbice que influencia diretamente no cálculo da renda *per capita* é o conceito de família que fundamenta o BPC, pois a depender de quem compõe o grupo familiar, a inserção pode aumentar ou reduzir o valor da renda mensal. Perante a dinâmica legal, a análise da composição e da renda mensal familiar, para fins de concessão do BPC, ocorre por meio das informações declaratórias presentes no Cadastro Único (CadÚnico), conforme dispõe o art. 8, *caput*, da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3 “(...) as informações do CadÚnico serão utilizadas para registro da composição do grupo familiar e da renda mensal bruta familiar”¹²⁴.

Ocorre que, o conceito de família e o corte da renda estabelecidos para o CadÚnico e para o BPC são distintos. Enquanto a definição de família disposta nas normas do CadÚnico (Decreto nº 11.016/22) é mais ampla, condicionada à coabitação e ao compartilhamento de despesas. Por outro lado, o conceito de grupo familiar do BPC é mais restritivo, pois

Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018, p. 217. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20386/2/Roberta%20Stopa.pdf>>. Acesso: 30 ago. 2024.

¹²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Acompanhamento TC n. 016.830/2020-2**. Relatório de acompanhamento das medidas de resposta à crise do coronavírus no âmbito da previdência social e dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS). Brasília: TCU, 2020. p. 10. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=65961158>>. Acesso em 24 set. 2024.

¹²⁴ BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255>>. Acesso em 02 ago. 2024.

considera apenas a relação de consanguinidade e as afinidades diretas em um mesmo domicílio, elencando os membros considerados da família, conforme previsto no art. 20, §1º, da LOAS. Da mesma forma, o corte de renda do BPC ($\frac{1}{4}$ do salário mínimo) é menor que o do CadÚnico, que define a situação de baixa renda equivalente a $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa. Cabendo, portanto, ao INSS fazer a reconfiguração das informações para fins de concessão do benefício¹²⁵.

Tudo isso em conta, é possível assumir que o fato do grupo familiar do BPC incluir menos membros, pode ser eventualmente favorável ao seu acesso, uma vez que retira do cálculo aqueles que residem no mesmo domicílio e que contribuem para a manutenção familiar, mas que não estão arrolados no dispositivo legal. Em contrapartida, a exclusão de pessoas que vivem sob o mesmo teto, mas que dependem da renda do grupo familiar, como por exemplo os netos, pode elevar a renda mensal *per capita* exigida, fazendo com que o requerente, em alguns casos, não seja elegível ao benefício.

Assim, o BPC utiliza um conceito de família mais condizente com os definidos para os benefícios previdenciários e mais distante da concepção adotada nas demais políticas assistenciais. Nessa linha, em relatório de auditoria que teve por objetivo verificar a adequação da inscrição dos beneficiários do BPC no CadÚnico, o próprio Tribunal de Contas da União destacou que o conceito de família utilizado pelo BPC não está de acordo com o seu objetivo de comprovar a hipossuficiência econômica do grupo familiar¹²⁶.

Como coloca Andréa Paiva e Marina Pinheiro, a concepção de núcleo familiar do BPC “não assume um olhar para a família como unidade econômica”¹²⁷. Nessa perspectiva, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)¹²⁸ apontou que uma alteração conceitual da

¹²⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Inclusão de beneficiários e requerentes do BPC e suas famílias no Cadastro Único**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/FAQBPCrevisada.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

¹²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria TC-036.898/2019-8** – Auditoria de natureza operacional - avaliação dos avanços do Benefício de Prestação Continuada (BPC) quanto à superação das dificuldades operacionais do programa e à sustentabilidade atuarial. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3689820198/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 24 set. 2024.

¹²⁷ PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília : Ipea, 2021. p. 10. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>>. Acesso: 05 ago. 2024.

¹²⁸ MEDEIROS, Marcelo; MELCHIOR, Sawaya Neto; GRANJA, Fábio Henrique. **Mudança do conceito de família do Benefício de Prestação Continuada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. p. 16. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2635/1/TD_1411.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

família do BPC para um conceito que contemple o núcleo familiar doméstico e, consequentemente, a maneira como a renda é computada, aperfeiçoaria ainda mais a focalização do programa na camada mais necessitada da população. Em conclusão, o Ipea revelou que tal mudança teria mais efeito sobre a distribuição dos elegíveis ao BPC do que sobre o custo total do benefício, com resultado positivo em termos de justiça social.

Desse modo, harmonizar o conceito de grupo familiar do BPC com o adotado pelas demais políticas socioassistenciais, especialmente as políticas que utilizam do CadÚnico, se traduz em ganhos expressivos para os usuários do benefício e suas famílias, a Administração Pública, a política assistencial e a sociedade em geral. Ademais, a compatibilização do conceito de núcleo familiar entre os programas assistenciais, aumenta o potencial do Cadastro Único como ferramenta de gestão do benefício, bem como possibilita uma melhor integração do BPC ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A par disso, impende reconhecer que o aparelho burocrático da Autarquia Previdenciária responsável pela gestão e operacionalização do benefício, conjugada com a restritividade imposta pelo legislador infraconstitucional, representam obstáculos à efetivação do direito fundamental à assistência social. Isso porque algumas exigências legais e regulamentares foram focadas na melhoria administrativa – corte de custos, prevenção às fraudes, redução do quadro de servidores –, sem pensá-las dentro de uma perspectiva de garantia de direitos, que leve em consideração a realidade dos beneficiários.

Em face da complexidade dos mecanismos de proteção, do plexo de normas e de critérios de elegibilidade excludentes, há cidadãos acometidos por uma fragilidade econômica e informacional, que não se encontram em condições de tomar decisões de maneira informada e adequada, prejudicando o direito fundamental de acesso à seguridade social¹²⁹.

4.2 A judicialização do BPC/LOAS e suas implicações

Em oposição às alterações regulatórias que subordinam o acesso ao Benefício de Prestação Continuada à iniciativas que afetam o cálculo da renda, os solicitantes desse

¹²⁹ SARAVIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2021. Edição Digital. Não paginado. Disponível em: < <https://search.app/dMbKq3f3Nyac8HSC8> >. Acesso em: 22 set. 2024.

benefício, diante do indeferimento por parte do INSS, têm buscado, de maneira crescente, a intervenção do Poder Judiciário, ensejando no movimento de judicialização do benefício.

Apesar da expressão judicialização ser um conceito amplo, podendo designar fenômenos diversos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho explicita que a judicialização “consiste em atribuir ao judiciário decisões, que, nos termos da doutrina clássica da separação dos poderes, incumbiriam ao Executivo ou ao Legislativo”¹³⁰.

No tocante ao conflito previdenciário e assistencial, Marco Aurélio Serau Júnior¹³¹ aduz que o sistema jurídico propicia uma dupla mobilização àqueles que o buscam, uma que diz respeito ao efetivo cumprimento das normas jurídicas, especialmente a Constituição, e outra que diz respeito à revisão do direito, através de novas interpretações que se possa dar às normas em vigor. O conflito assistencial, portanto, traz a juízo os debates das prescrições normativas de direitos fundamentais assistenciais e judicializa os atos administrativos relativos à revisão ou concessão de benefícios.

Dessa maneira, no processo de concessão do amparo social, a judicialização se materializa, a saber, na prática de buscar, por meio do Poder Judiciário, o acesso ao benefício que foi negado – indeferido – na esfera administrativa (INSS). Cumpre salientar que essa é uma tendência que não ocorre apenas quando se trata de benefícios assistenciais, mas aplica-se também aos benefícios de caráter contributivo.

O Conselho Nacional de Justiça, através do relatório Justiça em Número de 2023, destacou o elevado quantitativo de processos de direito previdenciário na Justiça Federal, segundo o qual o auxílio por incapacidade temporária é o subtema mais recorrente, seguido pelas aposentadorias, que aparecem na listagem dos cinco maiores assuntos do segmento e, ainda, as ações de direito assistencial que versam sobre benefício assistencial à pessoa com deficiência e a idosos¹³².

¹³⁰ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. A Constituição de 1988 e a judicialização da política. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 12, p. 189-197, 1996, p. 189. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/69181/39070>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

¹³¹ SERAU JR., Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direito fundamentais**. 2014. 255 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 98. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese_Marco_Aurelio_Serau_Jr.pdf>. Acesso em: 06 nov.. 2024.

¹³² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Número 2023**. Brasília: CNJ, 2023, p. 274. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024

De acordo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a concessão do BPC por via judicial, particularmente nos Juizados Especiais Federais (JEFs), cresceu substancialmente, representando 2,6% do total de concessões em 2004 e, em 2019 as concessões judiciais já representaram cerca de 18% do total de concessões¹³³. Ainda, as concessões judiciais no período de 2004 a 2021, aumentaram seis vezes para idosos e cinco vezes para pessoas com deficiência¹³⁴.

É, portanto, pertinente considerar de que maneira esse fenômeno da judicialização se relaciona com regras formais de elegibilidade ao BPC. Embora a judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais possa ser atribuída a vários fatores, o Tribunal de Contas da União destacou que entre as principais causas que contribuem para esse movimento encontram-se, a saber: a divergência de interpretação das normas legais e constitucionais entre o Poder Judiciário e o INSS, a divergência de entendimento quanto à matéria de fato, os incentivos processuais à litigância¹³⁵.

Quanto às principais motivações de indeferimento administrativo do BPC, ocupa o primeiro lugar os referentes ao não atendimento ao critério de deficiência, seguido do não atendimento ao critério renda¹³⁶. Dados do Ipea revelam que, entre 2004 e 2015, cerca de 52% dos indeferimentos foram motivados por não atenderem ao critério de deficiência e 26% ao critério renda¹³⁷.

Decerto, a ausência de regulamentação de outros critérios de elegibilidade para os grupos familiares cuja renda ultrapassa $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo na via administrativa e o processo de gestão do benefício, que embora não trate diretamente dos critérios de

¹³³ PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília : Ipea, 2021. p. 12. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>>. Acesso: 05 ago. 2024

¹³⁴ MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2024. p. 25. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2975-port>. Acesso em: 14 ago. 2024.

¹³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2894/2018** – Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2331903>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

¹³⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília, DF: MDS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/NotaTecnica_n03_Judicializaca_o_BPC.PDF>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹³⁷ PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília : Ipea, 2021. p. 12. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>>. Acesso: 05 ago. 2024

elegibilidade, abarca questões procedimentais igualmente relevantes para o acesso ao amparo social, resultam na continuidade de negativas por parte da Autarquia Previdenciária, seguidas de concessões pelo Poder Judiciário.

Na concepção de Ana Cleusa Serra Mesquita:

O crescimento significativo da concessão por decisões judiciais revela uma percepção cada vez mais difundida entre juízes quanto à insuficiência do critério de rendimento estabelecido na Loas para aferir a situação de necessidade do idoso e das PcDs expressa na Constituição. As decisões judiciais favoráveis à concessão do BPC revelam o entendimento de que um patamar mínimo de rendimento tão baixo viola o direito social¹³⁸.

Para Julia Maurmann Ximenes, considerando o cenário de desigualdade social do país e o Estado Social imposto pela Carta Magna, a judicialização do Benefício de Prestação Continuada permite dar voz e visibilidade àqueles que são “invisíveis” na sociedade¹³⁹.

Dessa forma, ao levar em conta diferentes fatores relacionados às condições de vida do solicitante como evidências de vulnerabilidade, os juízes incorporaram ao BPC indivíduos em situação de pobreza, mesmo que a renda familiar não se enquadre nos parâmetros legais definidos. Assim, apesar da manutenção da norma que determina a aferição da miserabilidade, a judicialização possibilita a flexibilização desse critério e a ampliação do acesso ao benefício.

Se por um lado os entraves legais e administrativos resultam em negativas administrativas, por outro tem como um dos efeitos o aumento da judicialização do benefício. Para Andrea Paiva e Marina Pinheiro, a ausência de regulamentação por parte do Poder Executivo e os óbices de ordem prática reforçam a atuação da esfera judicial e ensejam em implicações tanto para os postulantes do benefício, quanto para o âmbito administrativo e financeiro¹⁴⁰.

No que se refere aos impactos positivos da judicialização do BPC, Daniela Zaragoza aponta para a perspectiva da cidadania inclusiva, visto que promove a inserção de grupos marginalizados socialmente. Enfatiza, ainda, o impacto positivo na estrutura democrática,

¹³⁸ MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2024. 48 p. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/td2975-port>. Acesso em: 14 ago. 2024.

¹³⁹ XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio./ago., 2016, p. 616. Disponível em: <https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/3647>. Acesso em: 05 ago. 2024

¹⁴⁰ PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília : Ipea, 2021. p. 13. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>. Acesso: 05 ago. 2024.

decorrente da influência exercida sobre outros poderes para a revisão dessa política assistencial, sobretudo porque a necessidade de reestruturação sempre figurou como pauta das conferências nacionais de Assistência Social¹⁴¹.

No entanto, o crescimento da judicialização do Benefício de Prestação Continuada pode ser nocivo para a equidade na implementação da proteção social. Isso se deve ao fato de que a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário acarreta no aumento da desigualdade de tratamento entre os indivíduos que são abrangidos pela tutela judicial e aqueles que, por não buscarem, acabam não sendo beneficiados.

Para José Antônio Saravis, como consequência da hipossuficiência informacional e econômica, muitos cidadãos terão dificuldades para contratar um advogado ou buscar assistência jurídica gratuita, bem como menos recursos para se lançarem à busca de elementos que sustentem seu direito e lhe credenciam o recebimento da prestação assistencial¹⁴².

No mesmo sentido, Fernando Gaiger Silveira enfatiza que, na medida em que a efetivação do benefício passa a depender tanto da capacidade do requerente de acessar a justiça quanto do entendimento particular de cada juiz ou corte, amplia-se a iniquidade no acesso ao direito¹⁴³.

No tocante às despesas públicas, o movimento de negação administrativa e de posterior concessão judicial é uma prática ineficiente, visto que o peso da judicialização é maior que o da concessão administrativa do benefício. Segundo o Tribunal de Contas da União o custo de um processo judicial é, aproximadamente, quatro vezes maior que o da tramitação de um requerimento administrativo¹⁴⁴.

Cabe lembrar ainda que a judicialização das demandas gera custos para o Estado, os quais abrangem não apenas o processo judicial em questão, mas também os custos judiciais

¹⁴¹ ZARAGOZA, Daniela. **O benefício de prestação continuada e o ciclo da política pública judicializada**. 2023. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, 2023, p. 68. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8837efb2-0a19-416f-95f9-293c4edb5b51/content>. Acesso em: 18 ago. 2024.

¹⁴² SARAVIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2021. Edição Digital. Não paginado. Disponível em: <<https://search.app/dMbKq3f3Nyac8HSC8>>. Acesso em: 22 set. 2024.

¹⁴³ SILVEIRA, Fernando Gaiger. *et al.* **Deficiência e dependência no debate a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016, p. 27. Disponível em: <<https://bit.ly/3irSI4S>>. Acesso em: 22. set. 2024

¹⁴⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2894/2018** – Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2331903>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

como um todo, que envolve novas perícias médicas; multas judiciais; juros e correções monetárias; o custo operacional do sistema judiciário; os gastos com serviços ao cidadão, na prestação de assistência jurídica integral e gratuita, através das Defensorias Públicas¹⁴⁵.

Em um relatório de levantamento sobre os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo INSS, o Tribunal de Contas da União dispôs que no exercício de 2016, a judicialização dos conflitos relativos aos benefícios previdenciários e assistenciais resultou em um custo operacional superior a R\$ 4 bilhões de reais aos cofres públicos, o que corresponde a 24% do custo operacional total dos órgãos envolvidos¹⁴⁶.

Ainda, Adriana Maia Venturini explica que o aumento do número de beneficiários decorrentes de concessões judiciais, causa prejuízo na agenda política e financeira do Estado, visto que retira do gestor a possibilidade de planejamento dos cenários da política assistencial¹⁴⁷. Em linhas gerais, entre as implicações, encontra-se o desbalanceamento da política social, a descon sideração dos limites dos recursos públicos disponíveis e o acesso desigual à justiça.

Decerto, a complexidade dos procedimentos administrativos e aplicação mecânica do critério econômico, muitas vezes, falha em reconhecer as barreiras sociais e ambientais dos postulantes ao benefício. Essas omissões, não apenas privam os indivíduos e o núcleo familiar do alívio financeiro necessário à subsistência, mas também levam a um excesso de ações e impugnações judiciais, sobrecarregando o sistema judiciário.

Assim, nesse contexto de debates e divergências emerge a questão da judicialização do direito social ao BPC, com repercussões sociais, econômicas e organizacionais, não sendo o papel deste trabalho realizar minuciosamente a análise de todas essas abordagens. Todavia, as diversas iniciativas administrativas e legais que mitigam, revogam ou suprimem garantias

¹⁴⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília, DF: MDS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF>. Acesso em: 10 set. 2024.

¹⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2894/2018** – Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2331903>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

¹⁴⁷ VENTURINI, Adriana Maia. **A remodelação da política social do benefício de prestação continuada pelo judiciário**. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016, p. 39. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana-maia-venturini.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2024

jurídicas, geram impactos tanto para toda a base de usuários da política assistencial como para o próprio Poder Público.

Diante desse cenário, tem-se que a insegurança social suportada pelo postulante do benefício, soma-se a uma gritante insegurança jurídica, diante das incertezas em relação ao preenchimento dos requisitos de elegibilidade do benefício e tamanho o movimento pendular de se buscar orientação judicial sobre o tema, o que provoca multiplicação de recursos pelas partes, sobrecarga da máquina judiciária e infundável espera pelos idosos e pessoas com deficiência no acesso ao benefício.

4.3 O BPC e o seu impacto social e econômico: da redução da pobreza à inclusão social

Reconhecido como um dos programas de transferência de renda básica mais relevante e impactante do país, tanto pelo montante de recursos transferidos quanto pela sua abrangência em todo o território nacional dentro das políticas públicas, o Benefício de Prestação Continuada é um importante instrumento de redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil.

De acordo com o painel de monitoramento da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SIGICAD)¹⁴⁸, até outubro de 2024, o BPC atendeu um total de 6.230.238 pessoas, gerando um custo superior aos 7,5 bilhões de reais mensais aos cofres públicos.

A princípio, a concessão desse número de benefícios sociais não contributivos, se não considerados os elementos demográficos e socioeconômicos do Brasil, pode ser vista como uma forma de assistencialismo exacerbado ou, em situações onde a falta de informação prevalece, como uma evidência de fraude. Contudo, o efeito do BPC vai além dos mais de 6 milhões de pessoas que o recebem, visto que não é um benefício concedido de maneira isolada¹⁴⁹.

¹⁴⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Plataforma VISDATA. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SIGICAD). Brasília, DF: MDS, 2024. Disponível em: <<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>>.

¹⁴⁹ ARRAIS, Tadeu Alencar. *et. al.* **Em defesa do BPC: a gestão da miséria como verniz da austeridade fiscal.** Goiás: Observatório do Estado Social Brasileiro, 2024, p. 13. Disponível em: <<https://obsestadosocial.com.br/documentos/relatorio-em-defesa-do-bpc-a-gestao-da-miseria-como-verniz-da-austeridade-fiscal/>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

A presença de fatores como o envelhecimento, a deficiência ou a dependência limita a autonomia e a participação ativa na vida, gerando diversas repercussões tanto para o indivíduo quanto para sua família. No que diz respeito à renda, o efeito direto sobre o orçamento familiar com gastos adicionais pode aumentar ou intensificar o risco de pobreza que afeta todo o núcleo familiar¹⁵⁰. Além disso, os impactos indiretos também são significativos, visto que muitos indivíduos demandam por cuidados e assistência contínua, retirando a participação no mercado de trabalho daqueles membros do grupo familiar economicamente ativo, especialmente as mulheres¹⁵¹.

A relevância desse benefício em face da pobreza, pode ser verificada pela avaliação realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que apontou o grande impacto do BPC no orçamento das famílias com beneficiários do programa. Segundo o Instituto, “em média, a renda proveniente do BPC representa 79% do orçamento dessas famílias; e em 47% dos casos, ela é a única renda da família”¹⁵².

A par disso, é imprescindível levar em conta a situação do público-alvo do BPC, uma vez que essa população apresenta uma trajetória no mercado de trabalho caracterizada por condições precárias. No que diz respeito aos idosos, essa precariedade se acentua pela escassez de empregos formais, enquanto as pessoas com deficiência enfrentam uma realidade marcada pela segregação social e por limitadas oportunidades de inserção no mercado laboral. Assim, o mercado de trabalho não apenas expõe, mas também perpetua desigualdades, o que resulta em um agravamento das condições de vida dessas pessoas, especialmente no contexto da extrema pobreza.

Dessa forma, a combinação da pobreza com a presença de deficiências severas ou com a idade avançada intensifica problemas e vulnerabilidades, podendo, em muitos casos, agravar situações de exclusão e violação de direitos.

Cumprе ressaltar que o BPC atua na substituição da renda, nos casos em que esta não pode ser obtida pelo exercício do trabalho, em decorrência da incapacidade do beneficiário.

¹⁵⁰ SILVEIRA, Fernando Gaiger. *et al.* **Deficiência e dependência no debate a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016, p. 13. Disponível em: <<https://bit.ly/3irSI4S>>. Acesso em: 22. set. 2024

¹⁵¹ ARRAIS, Tadeu Alencar. *et al.* **Em defesa do BPC: a gestão da miséria como verniz da austeridade fiscal**. Goiás: Observatório do Estado Social Brasileiro, 2024, p. 7. Disponível em: <<https://obsestadosocial.com.br/documentos/relatorio-em-defesa-do-bpc-a-gestao-da-miseria-como-verniz-da-austeridade-fiscal/>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

¹⁵² JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto. **O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: contribuições para o debate**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 16. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2301.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

Dessa forma, embora atue na redução da pobreza, diferencia-se de outros programas assistenciais, como o Bolsa Família, visto que este último atua na complementação da renda das famílias que não sofrem impedimento para o trabalho, mas cuja renda não é suficiente para superar a pobreza.

Nessa perspectiva, o BPC não apenas garante uma renda com o intuito de assegurar condições mínimas de existência, mas também atua na promoção da estabilidade financeira, a qual é essencial para atender às demandas relacionadas ao acesso a serviços, insumos e cuidados frequentes, tanto para pessoas com deficiência quanto para idosos que se encontram em situações de extrema vulnerabilidade¹⁵³.

Marcelo Medeiros, Melchior e Fábio Granja, ao analisar a distribuição das transferências e cobertura do BPC nas diferentes camadas de renda da população brasileira, apontaram que, embora idosos e pessoas com deficiência encontrem-se distribuídos uniformemente nos diversos estratos sociais, o amparo social encontra-se predominantemente distribuído em grupos de renda mais baixa da população, demonstrando o elevado nível de sua progressividade sobre a redução da pobreza¹⁵⁴.

Para além da assistência pecuniária, o BPC também proporciona o resgate à cidadania e o aumento no grau de proteção às pessoas com deficiência e aos idosos no país, fortalecendo a integração e autonomia dentro da sociedade¹⁵⁵.

Ultrapassando o impacto na vida pessoal dos beneficiários e de suas famílias, o BPC contribui para a solvência da economia, especialmente as economias municipais. Isso porque, seja nos grandes centros urbanos ou nas regiões mais remotas do país, os recursos do benefício reforçam o consumo nos pequenos varejos locais, indicando que, em diferentes intensidades, esses recursos contribuem para a uma melhor distribuição de renda¹⁵⁶.

¹⁵³ SILVEIRA, Fernando Gaiger. *et al.* **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC.** Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7338/1/NT_n31_Disoc.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2024.

¹⁵⁴ MEDEIROS, Marcelo; MELCHIOR, Sawaya Neto; GRANJA, Fábio Henrique. **A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do benefício de prestação continuada (BPC).** Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1416.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024.

¹⁵⁵ CONCEIÇÃO, L. C. F. Desigualdade, mundialização e políticas contemporâneas. **Revista Ser Social.** Brasília, v. 22, n. 47, jul./dez, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23508/26536>. Acesso em: 30 ago. 2024.

¹⁵⁶ PHELLIPPE, Ariskelma Carvalho. **O benefício de prestação continuada no Brasil: a localização territorial dos benefícios e a potencialidades de ação na política de assistência social.** 2020. 54 f. Tese (Pós-Graduação em Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2020, p. 45. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-beneficio-de-prestacao-continuada-no-brasil-a-localizacao-territ>>.

Todavia, apesar do seu impacto social e econômico, em contextos de ajuste fiscal ou de incerteza política, mudanças imperativas para reduzir o número de emissões do benefício e, conseqüentemente, diminuir os gastos públicos, recaem sobre o BPC, principalmente por ser um benefício não contributivo, o que significa que seu financiamento provém diretamente dos cofres públicos.

Nos últimos anos, diversas proposições legislativas foram elaboradas com o objetivo de restringir o acesso ao BPC e precarizar as garantias conquistadas pela sociedade e asseguradas na Carta Magna, a saber: a elevação da idade mínima de elegibilidade e a desvinculação do BPC do valor do salário mínimo¹⁵⁷; a inclusão do critério de limitação do patrimônio familiar para aferição da condição de miserabilidade¹⁵⁸; a inserção do valor percebido a título de BPC no cálculo da renda *per capita* familiar e mudanças desproporcionais no conceito de grupo familiar¹⁵⁹.

Nessa conjuntura, o direito social ao Benefício de Prestação Continuada enfrenta as tratativas de viés restritivo, que buscam complexificar os critérios de acesso e intensificar as exigências administrativas, com o intuito de desestimular ou até mesmo de excluir do rol de beneficiários os possíveis postulantes do BPC, fragilizando o sistema de proteção social.

Evidentemente, as repercussões financeiras relacionadas à manutenção do BPC são consideráveis e as alterações regulatórias certamente têm sua importância, principalmente no que diz respeito ao controle dos gastos públicos e o combate às fraudes. Entretanto, impulsos legislativos que abalam a promoção da justiça social preconizada pelo constituinte, divergem da construção do Estado Social insculpido no art. 3º da Constituição Federal e, sobretudo, fere o princípio da vedação do retrocesso, o qual impede a redução ou eliminação dos direitos fundamentais conquistados, bem como sustenta a eficácia progressiva dos direitos sociais¹⁶⁰.

orial-dos-beneficiarios-e-as-potencialidades-de-acao-na-politica-de-assistencia-social.htm>. Acesso em: 16 nov. 2024.

¹⁵⁷ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 287 de 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo, 2016. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>.

¹⁵⁸ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 6 de 2019**. Modifica o sistema da previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>>.

¹⁵⁹ BRASIL. **Projeto de lei nº 4.614 de 2024**. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, e a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, estabelece disposições para políticas públicas, e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2473375>>.

¹⁶⁰ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 144.

Ademais, é fundamental considerar a linha tênue que separa o controle necessário dos benefícios e a limitação ao acesso ao BPC. Com frequência, os argumentos que sustentam mudanças administrativas e legais destinadas à preservação e identificação de fraudes superestimam a magnitude da inclusão indevida e seus custos, ao passo que subestimam tanto a possibilidade de exclusões injustas quanto os danos sociais resultantes dessa prática¹⁶¹.

Assim, no que diz respeito ao intrincado conjunto de ações regulatórias do BPC, é fundamental avaliar a eficácia dessas ações sob a ótica do acesso e da preservação de direitos, em vez de se limitar somente à eficiência do Estado. É crucial buscar um equilíbrio entre a eficiência da gestão pública e o direito à proteção social não contributiva, caso contrário, existe o risco de que a predominância de visões que priorizam a racionalidade estatal comprometa a compreensão do direito à proteção social e sua legitimidade.

¹⁶¹ PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília : Ipea, 2021. p. 40. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>>. Acesso: 05 ago. 2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho examinou a aplicação do critério de miserabilidade previsto no art. 20, §3º, da LOAS necessário para a concessão do Benefício de Prestação Continuada, avaliando-o quanto a sua suficiência em garantir a proteção e o suporte social às pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade e, sobretudo, identificando os obstáculos no acesso a esse direito social assegurado constitucionalmente.

Para analisar a atual conjuntura do BPC foi imprescindível perscrutar inicialmente o processo de desenvolvimento do sistema de seguridade social. Dessa forma, foi possível perceber que a proteção social no Brasil iniciou pelo viés da caridade, de forma que o trabalho social era tido como benemerência – pública ou privada –. Verificou-se que foi somente com a Constituição Federal de 1988 que a assistência social ganhou novos contornos, sendo assegurada como direito social fundamental e regulamentada pela Lei nº 8.742/93 (LOAS).

Consoante demonstrado, a assistência social se propõe a garantir a proteção social aos indivíduos em situação de vulnerabilidade mediante a concessão de benefícios e serviços. Dentro desse escopo, encontra-se o BPC, que garante a segurança de uma salário mínimo aos idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade. Tal provisão encontra-se atrelada à avaliação biopsicossocial, a idade mínima de identificação do idoso e a condição de miserabilidade.

Observou-se, contudo, que a regulamentação do BPC através da LOAS acabou implicando em desafios à efetiva universalidade, pois restringiu o acesso ao benefício ao adotar uma linha de elegibilidade caracterizada em uma faixa de renda mensal *per capita* ($\frac{1}{4}$ do salário mínimo), desvirtuando dos fins para os quais a assistência social se destina.

Nesse sentido, o critério econômico objetivo utilizado para aferir a vulnerabilidade econômica dos idosos e pessoas com deficiência se trata de um ponto controvertido, evidenciado pela repercussão jurisprudencial e pelas sucessivas alterações promovidas na LOAS em torno da faixa de renda.

Notou-se que o critério renda *per capita* de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo está sendo flexibilizado pelo Poder Judiciário, o qual passou a utilizar outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar, em contraposição, tal saída

esbarra no limite de renda de $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo adotado pela legislação e pela Autarquia Previdenciária (INSS) responsável pela operacionalização do BPC.

Restou consignado, ainda, que muito embora as alterações na LOAS tenham permitido a elevação da faixa de renda de $\frac{1}{4}$ para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, quando considerados outros fatores socioeconômicos da vida do postulante do benefício, o dispositivo legal carece de decreto regulamentar. Dessa forma, alterou-se a lei, sem, contudo, solucionar ou amenizar o problema, visto que permanece, em regra, a aplicação do critério meramente monetário ($\frac{1}{4}$ do salário mínimo).

Nessa conjuntura, constatou-se que indivíduos em notória situação de vulnerabilidade social e econômica são excluídos do acesso ao benefício por quantias ínfimas superiores à faixa de renda tolerável. Entretanto, percebeu-se que incongruência do parâmetro objetivo de renda não se restringe apenas ao valor fixado na LOAS, mas sim a utilização desse critério como o único meio de aferição da hipossuficiência econômica dos assistidos, desconsiderando a importância de uma avaliação conjugada – social e contábil –.

Não obstante o INSS permita a dedução de alguns valores despendidos, exclusivamente, com a saúde do requerente do benefício, tal possibilidade é de difícil concretização, tendo em vista a complexidade para a comprovação dos gastos. Além disso, constatou-se que a dificuldade em comprovar a hipossuficiência econômica está também na burocracia; no sistema de operacionalização do BPC; na ausência de informações qualificadas e no conceito de família trazido pela LOAS, que complexifica ainda mais o cenário dessa política pública e, sobretudo, exclui detentores de direito do acesso ao BPC.

Nesse contexto de incertezas, verificou-se que o judiciário desponta como a via capaz de reverter os efeitos restritivos do acesso ao benefício. O presente trabalho revelou que a crescente judicialização do BPC resulta, em grande parte, de divergências interpretativas dos critérios formais de elegibilidade, sobretudo do critério de definição objetiva de renda. Evidenciou-se que a judicialização do benefício permite a materialização do amparo social negado administrativamente. No entanto, esse movimento, consequentemente, gera custos adicionais ao Estado, sobrecarrega o Poder Judiciário, bem como traz insegurança jurídica em relação à concessão de benefícios.

Ademais, o presente estudo destacou o profundo impacto do BPC na qualidade de vida de seus beneficiários, funcionando como um pilar essencial para redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil. Por outro lado, viu-se que em circunstâncias econômicas

adversas, o BPC é uma das primeiras áreas a receber reformulações restritivas, que buscam enrijecer ainda mais os critérios de acesso a esse direito garantido constitucionalmente.

Diante do exposto, constata-se que a imposição de parâmetros de elegibilidade excessivamente restritivos e objetivos, especificamente no que diz respeito a aferição da condição de miserabilidade dos destinatários do benefício, excluem da proteção social, indivíduos em flagrante necessidade de amparo social decorrente das adversidades inerentes a sua realidade socioeconômica, favorecendo a continuidade de desigualdades e injustiças sociais.

Nesse sentido, a focalização na extrema pobreza, manifestada por um apego excessivo ao formalismo do requisito de definição objetivo da renda, distancia-se das bases da assistência social e, sobretudo, do BPC, que tem como um dos seus objetivos a erradicação da pobreza e da marginalização e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Embora a trajetória do BPC e as sucessivas regulamentações demonstrem avanços importantes na consolidação das políticas públicas assistenciais, é crucial reconhecer os desafios enfrentados pelos requerentes do benefício. A rigorosa seletividade do critério objetivo econômico, conjugada a severa burocracia probatória, torna evidente a necessidade revisional deste critério, mas também a análise da implementação do BPC e das suas condições de acesso.

Impende ressaltar que definir parâmetros que constatem a existência – ou inexistência – da hipossuficiência econômica necessária para a concessão de benefícios não é tarefa fácil. Contudo, é importante reconhecer que a aplicação de um critério legal meramente contábil desvinculado das complexidades que envolvem a vulnerabilidade social torna a garantia de uma importante transferência de renda fragmentada e incerta.

Assim, não se trata de ampliar injustificadamente a faixa de renda de acesso ao benefício, pois, caso assim fosse, mitigaria os problemas sem, contudo, exaurir as polêmicas, haja vista que outros indivíduos continuariam sem acesso ao benefício por quantias mínimas superiores a um limite legal. Em verdade, é necessário a utilização de um *quantum* atrelado a possibilidade da utilização de outros elementos probatórios que permitam a relativização desse critério. Além disso, é indispensável que essa possibilidade se torne alcançável pelos beneficiários do BPC, através de um processo mais acessível e menos burocrático, caso contrário, a possibilidade torna-se uma exceção.

Diante do exposto, conclui-se pela imediata necessidade de regulamentação do §11, art. 20, da LOAS, que tornará possível a utilização de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar do beneficiário, garantindo equilíbrio entre a eficiência estatal, a garantia da segurança de renda e o aperfeiçoamento da política assistencial, de modo a garantir o acesso ao benefício e a sustentabilidade do sistema. Esse equilíbrio entre regulação, proteção aos vulneráveis e viabilidade econômica é o grande desafio que se impõe, e este trabalho buscou contribuir com reflexões que possam auxiliar na construção de soluções para um tema de tamanha relevância.

Em última análise, ressalta-se que modular o critério econômico de renda não significa estender indiscriminadamente a concessão do benefício, haja vista que garantias sociais exigem planejamento, o que se pretende proclamar com veemência é a adequação da norma legal à finalidade constitucional do benefício. Nesse sentido, mais do que uma prestação pecuniária, deve-se perceber a contingência que ameaça a sobrevivência digna de idosos e pessoas com deficiência que pretende a prestação assistencial.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

ARRAIS, Tadeu Alencar. *et. al.* **Em defesa do BPC**: a gestão da miséria como verniz da austeridade fiscal. Goiás: Observatório do Estado Social Brasileiro, 2024. Disponível em: <<https://obsestadosocial.com.br/documentos/relatorio-em-defesa-do-bpc-a-gestao-da-miseria-c-omo-verniz-da-austeridade-fiscal/>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e trabalho**: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: Editora UnB, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete. **A assistência social no Brasil**: um direito entre a originalidade e o conservadorismo. 2 ed. Brasília: Editora UnB, 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Número 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Rio de Janeiro, 1923. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl4682-1923.htm>. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.016, de 29 de março de 2022**. Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D11016.htm>.

BRASIL. **Decreto n. 11.864, de 27 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2024. Brasília, DF: 2024. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11864.htm>. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Lei 13.146, de 6 de julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei 13.981, de 23 de março de 2020**. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13981.htm>. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L15077.htm#art6>. Acesso em: 04 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Inclusão de beneficiários e requerentes do BPC e suas famílias no Cadastro Único**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/cadastro_unico/FAQBPCrevisada.pdf>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Plataforma VISDATA**. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SIGICAD). Brasília, DF: MDS, 2024.

Disponível em: < <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>>. Acesso em 22 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional da Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1034/1/PNAS2004.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS**. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício. Brasília, DF: MDS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/normativas/NotaTecnica_n03_Judicializacao_BPC.PDF>. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. **Portaria Conjunta MDS/INSS n. 3, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5255>>. Acesso em 02 ago. 2024.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 287 de 2016**. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Poder Executivo, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n. 6 de 2019**. Modifica o sistema da previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137999>>.

BRASIL. **Projeto de lei n. 4.614 de 2024**. Altera a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, e a Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, estabelece disposições para políticas públicas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2473375>>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF**. 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. Requerente: Procurador Geral da República. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, 27 ago. 1998. Disponível em: <<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur102876/false>>. Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662**. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. LEI 13.981/2020. ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS). ELEVAÇÃO DO LIMITE DE RENDA FAMILIAR PER CAPITA PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) PARA MEIO SALÁRIO-MÍNIMO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.982/2020. PREVISÃO DO LIMITE ANTERIORMENTE VIGENTE, DE 1/4 DO SALÁRIO-MÍNIMO. VETO AO LIMITE QUE AMPLIA O NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS A PARTIR DE 1º.1.2021. PENDÊNCIA DE APRECIÇÃO DO VETO PELO CONGRESSO NACIONAL. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. PERDA DE OBJETO. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 03.04.2020. DJe: 07.04.2020. Brasília: STF, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 4.374/PE**. Reclamante: Instituto Nacional do Seguro Social. Reclamado: Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco. Relator: Ministro Gilmar Mendes, julgado em 18.4.2013, DJe de 04.9.2013. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2894/2018** – Plenário. Auditoria com o objetivo de identificar os riscos inerentes à judicialização para a subsequente concessão de benefícios pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília: TCU, 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2331903>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Acompanhamento TC n. 016.830/2020-2**. Relatório de acompanhamento das medidas de resposta à crise do coronavírus no âmbito da previdência social e dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Nacional (INSS). Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=65961158>>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de Auditoria TC-036.898/2019-8** – Auditoria de natureza operacional - avaliação dos avanços do Benefício de Prestação

Continuada (BPC) quanto à superação das dificuldades operacionais do programa e à sustentabilidade atuarial. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A3689820198/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%252C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0>. Acesso em: 24 set. 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU). **Súmula n. 11**. A renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante. Julgada em 05/04/2004. Publicada em 14/04/2004. Cancelada em: 24/04/2006. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=11>>. Acesso em: 02 ago. 2024.

BRASIL. **Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)**. Diretoria de Tecnologia e Informação. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-beneficio-assistencial-a-pessoa-com-deficiencia>>. Acesso em 14 set. 2024

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 19 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 873.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 26 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CONCEIÇÃO, L. C. F. Desigualdade, mundialização e políticas contemporâneas. **Revista Ser Social**. Brasília, v. 22, n. 47, jul./dez, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23508/26536>. Acesso em: 30 ago. 2024.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. A Constituição de 1988 e a judicialização da política. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 12, p. 189-197, 1996. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/download/69181/39070>>. Acesso em: 12 ago. 2024.

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

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana Cleusa; PAIVA, Andrea Barreto. **O benefício de prestação continuada na reforma da previdência**: contribuições para o debate. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2301.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

JACCOUD, Luciana *et al.* O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo. v.36. n.02, p. 37-53, jul. 2017. Disponível em: <http://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/09/03_jaccoud_dossie_108_p36a53_site.pdf>. Acesso em 26 ago. 2024

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MEDEIROS, Marcelo; MELCHIOR, Sawaya Neto; GRANJA, Fábio Henrique. **Mudança do conceito de família do Benefício de Prestação Continuada**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2635/1/TD_1411.pdf>. Acesso em: 24 set. 2024.

MEDEIROS, Marcelo; MELCHIOR, Sawaya Neto; GRANJA, Fábio Henrique. **A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do benefício de prestação continuada (BPC)**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1416.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2024

MELCHIORI, Cíntia Ébner. **Digitalização da proteção social**: o desafio da inclusão. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiro: TIC domicílios, 2019. São Paulo: Comitê Gestor de Internet no Brasil, 2019. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.acervo.nic.br/server76/api/core/bitstreams/b2bf1957-5fe3-421a-bbab-3a8ace9ac0bc/content>>. Acesso em: 22 set. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. Edição Digital. Disponível em: <<https://morumbidireito.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/04/curso-de-direito-constitucional-gilmar-mendes.pdf>>. Acesso em: 10. set. 2024.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2024. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/td2975-port>>. Acesso em: 14 ago. 2024.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais do poder. **Revista de Informação Legislativa**. v. 33, n. 132, out./dez, 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176514>>. Acesso em: 25 set. 2024.

PAIVA, Andrea Barreto; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília : Ipea, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10890>>. Acesso: 05 ago. 2024.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. **Revista CNJ**. Brasília, ano XVI, n. 56, jan./abr., 2012. Disponível em: <<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1521/1559>>. Acesso em: 02 set. 2024.

PEREIRA, Camila Potyara. A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro. **Revista Ser Social**. Brasília. n. 18, p. 229-252, jun., 2006. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12996>. Acesso em: 30 ago. 2024.

PEREIRA, Potyara A.P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PEREIRA, Potyara A.P. Políticas públicas e necessidades humanas com enfoque no gênero. **Sociedade em Debate**. Pelotas, v. 12, n. 1, p. 67-86, jun., 2006. Disponível em: <<https://revistas.ucpel.edu.br/rsd/article/view/437/391>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

PELLIPPE, Ariskelma Carvalho. **O benefício de prestação continuada no Brasil**: a localização territorial dos benefícios e a potencialidades de ação na política de assistência social. 2020. 54 f. Tese (Pós-Graduação em Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-beneficio-de-prestacao-continuada-no-brasil-a-localizacao-territorial-dos-beneficiarios-e-as-potencialidades-de-acao-na-politica-de-assistencia-social.htm>>. Acesso em: 16 nov. 2024.

POLONIO, Isangela. **Benefício de Prestação Continuada**: reflexos da precarização do trabalho (des)proteção previdenciária. 2015. 157 f. Tese (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/49b639d9-7580-4cd1-b3d4-513cc3fd4f7d/content>>. Acesso em: 02 set. 2024.

REINHART, Sérgio Cruz; MARIONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Processo Civil: teoria do processo civil**. vol. 1. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015.

REZENDE, Pedro Carrado. Prestação continuada/Loas: Análise dos fatores que dificultam o acesso ao benefício com apresentação de caso concreto. **Revista Animus Liber**. Rio de Janeiro. v.1, n.1, set., 2023. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/animusliber/article/view/60324/35140>>. Acesso em: 20 set. 2024.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SARAVIS, José Antônio. **Direito Processual Previdenciário**. 9 ed. rev. e atual. Curitiba: Alteridade, 2021. Edição Digital. Disponível em: <<https://search.app/dMbKq3f3Nyac8HSC8>>. Acesso em: 22 set. 2024.

SAVARIS, José Antônio. **Direito processual previdenciário**. 7 ed. Curitiba: Alteridade, 2018.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio. **Curso de processo judicial previdenciário**. 4 ed. São Paulo: Método, 2014.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurélio; BASTOS, Alberto. Lei 13.981/2020: aumento da faixa de renda para a concessão do BPC. **Juris - Revista da Faculdade de Direito**. v. 30, n.1, 2020. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/juris/article/view/11217/7857>>. Acesso em: 20 set. 2024.

SERAU JR., Marco Aurélio. **Resolução do conflito previdenciário e direito fundamentais**. 2014. 255 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11042016-094659/publico/Tese_Marco_Aurelio_Serau_Jr.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2024.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. *et al.* **Deficiência e dependência no debate a elegibilidade ao BPC**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3irSI4S>>. Acesso em: 22. set. 2024.

SOBRINHO, Manoel de Oliveira Franco. A prova do processo administrativo. **Revista de direito administrativo**. Rio de Janeiro, n. 102, p.1- 41, out./dez., 1970. Disponível em: <<http://institutooliveirafranco.org.br/pdfs/ProvaProcesso.PDF>>. Acesso em: 20 set. 2024.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): o penoso caminho para o acesso**. 2017. 273 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20386/2/Roberta%20Stopa.pdf>>. Acesso: 30 ago. 2024.

TRF4 mantém benefício assistencial à criança com autismo e agressividade. **Portal de Notícias 4R**, 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=15162>. Acesso em: 16 ago. 2024.

VENTURINI, Adriana Maia. **A remodelação da política social do benefício de prestação continuada pelo judiciário**. 2016. 58 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana-maia-venturini.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2024

WEBER, Aline Machado. Critério legal ou o critério do julgador?: O benefício assistencial após a declaração, pelo STF, da inconstitucionalidade do art. 20, §3º, da Lei 8.742/1993. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, ano 19, n. 3875, 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26660/criterio-legal-ou-a-criterio-do-julgador>>. Acesso em: 25 set. 2024.

XIMENES, Julia Maurmann. Judicialização dos benefícios de prestação continuada e impactos simbólicos na cidadania. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 21, n. 2, p. 600-625, maio./ago., 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.5020/2317-2150.2016.v21n2p626>>. Acesso em: 05 ago. 2024.

XIMENES, Julia Maurmann. A judicialização da política pública assistencial sob uma análise tridimensional: social, jurídica e de gestão. **Revista de Direito, Estado e Sociedade**. v. 53, p. 224-259, jul/dez, 2019. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/issue/view/84/12S>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

ZARAGOZA, Daniela. **O benefício de prestação continuada e o ciclo da política pública judicializada**. 2023. 148 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, 2023.. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/8837efb2-0a19-416f-95f9-293c4edb5b51/content>>. Acesso em: 18 ago. 2024.