



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR**

FABIANA RODRIGUES DA FONSECA

**BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:
UMA ANÁLISE ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE E A
FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO FIXADO NA LEI N. 8.742/1993**

Recife

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR

FABIANA RODRIGUES DA FONSECA

**BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:
UMA ANÁLISE ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE E A
FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO FIXADO NA LEI N. 8.742/1993**

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito do Recife como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito pela aluna Fabiana Rodrigues da Fonseca, sob a orientação do Professor Mestre Daniel e Silva Meira.

Recife

2017

FABIANA RODRIGUES DA FONSECA

BENEFÍCIO ASSISTENCIAL DE PRESTAÇÃO CONTINUADA:
UMA ANÁLISE ACERCA DO REQUISITO DA MISERABILIDADE E A
FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO FIXADO NA LEI N. 8.742/1993

Monografia de conclusão de curso apresentada à Faculdade de Direito do Recife como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Direito pela aluna Fabiana Rodrigues da Fonseca, sob a orientação do Professor Mestre Daniel e Silva Meira.

Banca examinadora

Professor Mestre Daniel e Silva Meira (Orientador)

Professor (a)

Professor (a)

Recife, _____ de _____ de 2017

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objeto de pesquisa o Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social, a Lei n. 8.742/1993, e reconhecido como um dos mais importantes programas de distribuição de renda do Brasil. Mais especificamente, realizaremos uma análise do critério econômico fixado na lei para aferição das condições de vulnerabilidade social e econômica enfrentada pelos postulantes ao benefício, e que vem gerando sérias divergências entre o Instituto Nacional de Seguro Social – INSS, Autarquia Previdenciária responsável pela implementação e concessão do benefício na via administrativa, e o Poder Judiciário, em razão das inúmeras demandas que buscam a tutela jurisdicional após o indeferimento administrativo. Para tanto, parte do pressuposto de que ao longo dos anos o critério sofreu um processo de defasagem que prejudica a apuração e concessão do amparo aos indivíduos que sobrevivem com um patamar superior ao definido na norma, e mesmo assim encontram-se em situação de extrema pobreza. A questão ainda não foi enfrentada pelo legislador ordinário, mas já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle difuso de constitucionalidade.

Palavra-chave: Assistência Social; Lei Orgânica da Assistência Social; Benefício de Prestação Continuada; Requisito da miserabilidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. A LEI N. 8.742/1993 E A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDADE SOCIAL.....	8
1.1 Direitos sociais e a sua eficácia	8
1.2 Definição e objetivos da Assistência Social	9
1.3 Princípios e diretrizes da Assistência Social.....	12
2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: FINALIDADE E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS	14
2.1 Concessão do Benefício de Prestação Continuada: análise dos requisitos legais	16
2.2 Valores excluídos do cômputo da renda familiar	24
3. O REQUISITO DA MISERABILIDADE E A FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO FIXADO NA LEI.....	27
3.1 A discussão em torno da inconstitucionalidade do parâmetro objetivo fixado na lei	28
3.2 O novo posicionamento do STF em sede de controle difuso de constitucionalidade e suas implicações	36
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS	46

INTRODUÇÃO

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, Lei n. 8.742/1993, surge no cenário legislativo brasileiro para regulamentar o artigo 203 da Constituição Federal/88, que estabeleceu que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente da contribuição de seus usuários.

A assistência social vem integrar o conjunto de políticas públicas de proteção social comprometido com o enfrentamento da pobreza, com a proteção de direitos sociais fundamentais e com a redução de desigualdades sociais. No intuito de prover os mínimos sociais, buscando garantir aos necessitados uma existência com dignidade, firma o aspecto continuado da atuação do poder público, característico do direito social, e inicia um processo de descentralização a partir de ações integradas entre a iniciativa pública e a sociedade.

É instituído, assim, o benefício assistencial de prestação continuada, denominado benefício Loas, com previsão no art. 203, V, da CF/88, que deixou a cargo de lei posterior sua regulamentação. Considerado por muitos autores um instrumento essencial na redução das desigualdades sociais, configura-se como um amparo assistencial com a finalidade de garantir o mínimo necessário para a subsistência de indivíduos em situação de vulnerabilidade social e econômica, além de contribuir para a sua reinserção social.

O BPC corresponde ao recebimento de um salário mínimo mensal pela pessoa portadora de deficiência ou pela pessoa idosa, com idade a partir dos 65 anos, que comprovem não possuir condições de se manter ou de ter seu sustento mantido pelas pessoas de sua família. Ocorre que a Lei n. 8.742/93 estabeleceu um parâmetro objetivo para aferir o requisito da miserabilidade, fixado em razão da renda familiar *per capita*, e correspondente ao valor inferior a ¼ do salário mínimo para cada integrante da família.

Passamos, então, a enfrentar uma problemática em torno desse requisito objetivo fixado na lei e sua adequação aos inúmeros casos concretos que não atendem precisamente ao valor estipulado, e, no entanto, demonstram, por outros meios de prova, o enfrentamento de situações de extrema pobreza, capaz de justificar a concessão do amparo assistencial.

A aferição da condição de miserabilidade do postulante ao benefício tornou-se, ao longo do tempo, objeto de sérias divergências entre a Administração Pública e o Poder Judiciário.

O advento de outras leis relacionadas à política de Assistência Social no Brasil, trazendo critérios mais elásticos na apuração das condições suficientes para a concessão dos respectivos benefícios, colaborou ainda mais para o surgimento de decisões judiciais tendentes a considerar o critério de $\frac{1}{4}$ da LOAS defasado e a ajustar as possíveis incoerências verificadas no âmbito da nossa política legislativa.

Por exemplo, o critério objetivo adotado para concessão de outros benefícios assistenciais, como o programa nacional de acesso à alimentação, o PNAA, instituído pela Lei n. 10.836/2004, e que serve como parâmetro econômico para a verificação do requisito da miserabilidade passou a ser de metade do salário mínimo para cada integrante do grupo familiar do assistido.

Nesse contexto, nosso trabalho se propõe a analisar as modificações jurisprudenciais que ocorreram ao longo do tempo, numa tentativa de compreender se a hipótese estampada na norma é a única suscetível de caracterizar a situação de incapacidade econômica enfrentada pela família da pessoa idosa ou portadora de deficiência e, conseqüentemente, a concessão do benefício pretendido.

A presente pesquisa insere-se na área de Direito Previdenciário e está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo cuidaremos de apontar os fundamentos basilares da Assistência Social disciplinados na Lei n. 8.742/93, com uma análise de seus objetivos, princípios e diretrizes, buscando compreender o conjunto de normas e regras gerais que apoiam a assistência social enquanto política de Seguridade Social.

No segundo capítulo apresentamos as principais características do Benefício de Prestação Continuada, suas peculiaridades e as mudanças de conceitos que se sucederam ao longo do tempo. Além da análise dos requisitos legais, subjetivo e objetivo, necessários na apuração e concessão do referido amparo assistencial.

Por fim, no terceiro capítulo, abordaremos diretamente as alterações de entendimento admitidas pela jurisprudência pátria, acerca da flexibilização do requisito objetivo fixado na lei para aferir se a pessoa idosa ou portadora de deficiência possui condições financeiras suficientes para prover as suas despesas básicas. Buscaremos demonstrar os fundamentos que apoiaram as decisões do Supremo Tribunal Federal desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade, que contestou o dispositivo da lei que determina o parâmetro objetivo do requisito da miserabilidade, até a decisão em sede de repercussão geral da mesma matéria, quase 20 anos depois da promulgação da LOAS.

1. A LEI N. 8.742/1993 E A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDADE SOCIAL

1.1 Direitos sociais e a sua eficácia

Os direitos sociais são denominados direitos fundamentais de segunda geração, juntamente com os direitos econômicos e culturais, e possuem o objetivo de melhorar a qualidade de vida e de trabalho da população. No momento em que auxiliam os desiguais na busca por condições mais dignas de sobrevivência, acabam contribuindo para dar uma maior efetividade ao princípio da igualdade, e até mesmo aos próprios direitos individuais.

O art. 6º da Constituição Federal de 1988 define como direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.

Todavia, a implementação das metas e ações definidas no texto constitucional para a grande maioria destes direitos não ocorre instantaneamente, pelo contrário, exige ações estatais de duração prolongada, e necessita tanto da atuação do Poder Legislativo, com a edição de leis que garantam sua regulamentação, como da atuação do Poder Executivo, por meio de programas de governo que os tornem efetivos.

Significa dizer que os direitos sociais, como também os econômicos e culturais, são implementados gradualmente, e a aplicabilidade imediata destes direitos deve ser compreendida juntamente com o fato de que o momento da efetivação ocorre de forma progressiva, devido à própria natureza do direito¹. São chamados direitos prestacionais, e sua eficácia e efetividade perante a população está diretamente relacionada a uma prestação por parte do Estado, que se realiza mediante o desenvolvimento de políticas públicas adequadas.

Dessa forma, os direitos sociais, na condição de direitos e prestações, possuem uma dimensão econômica relevante, pois “requerem do Estado um amplo rol de políticas públicas dirigidas a segmentos específicos da sociedade- políticas essas que têm por objetivo fundamentar esses direitos e atender às expectativas por eles geradas com sua positivação”².

¹ FARIA, José Eduardo. O judiciário e os direitos humanos sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 105.

² VAZ, Anderson Rosa. A cláusula da reserva do financeiramente possível como instrumento de efetivação planejada dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Revista de Direitos Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, n 66, jan. – mar. /2009, p. 35

A concretização desses direitos dependerá da atividade política e da consequente implementação das políticas públicas, pois subordinam-se a uma atividade estatal positiva. De modo que a efetivação de um direito social, muitas vezes, irá exigir uma política pública interligada a um complexo programa de ação governamental, que, por sua vez, envolve inúmeros atos, normas e decisões, todos voltados a um único fim: garantir a eficácia do direito amparado constitucionalmente.

Apesar dos direitos prestacionais, em razão de sua natureza, serem implantados de maneira gradativa, eles não podem deixar de ser considerados como direitos fundamentais com aplicação imediata. Pelo contrário, a garantia de uma eficácia imediata faz com que haja uma obrigação das entidades da federação em produzir leis que amparem as políticas públicas, almejando uma melhoria do nível e da qualidade de vida da população³ e atendendo as metas estabelecidas no texto constitucional. Nesse aspecto, Comparato considera que:

Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios e instrumentos- pessoais, institucionais e financeiros- aptos à consecução desse resultado (...). O que organiza e dá sentido a esse complexo de normas e atos jurídicos é a finalidade, a qual pode ser eleita pelos Poderes Públicos ou a eles imposta pela Constituição.⁴

Sendo assim, mesmo os direitos fundamentais que dependem da gradual implementação de políticas públicas, como ocorre com os direitos sociais, possuem eficácia e são concretizáveis. E estas políticas devem ser orientadas pela Constituição, que define metas e objetivos a serem perseguidos pelos órgãos políticos e pelo Poder Público de modo geral.

1.2 Definição e objetivos da Assistência Social

Na Constituição Federal a assistência social compõe, juntamente com a saúde e a previdência social, o tripé da seguridade social. Faz parte do conjunto de políticas públicas comprometido com a erradicação da pobreza e da marginalização, assim como com a redução de desigualdades sociais, e a proteção de direitos humanos sociais fundamentais.

A assistência social se materializa na realização de atividades e na prestação de serviços, tanto no âmbito estatal como privado, com o intuito de atender e amparar justamente aqueles indivíduos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade ou exclusão social. Suas

³ COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos económicos, sociais e culturais. In: GARU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sérulo da Cunha (coordenadores). Estudo de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 252.

⁴ Ibid, p. 248/249.

ações contemplam desde a oferta de alimentos, remédios, moradia, até a prestação pecuniária propriamente dita, caracterizando, esta última, um amparo assistencial com a finalidade de garantir o mínimo necessário para a subsistência humana em condições dignas, e contribuir para a sua inserção ou reinserção social.

No cenário legislativo brasileiro, a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, chamada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização da assistência social como política pública de proteção social, disciplinando seus objetivos, princípios e diretrizes. E, ainda, estabelecendo os parâmetros para a articulação entre a o poder público e a iniciativa privada, por meio de organizações representativas, em ações que promovam o mínimo de proteção social e a garantia à vida daqueles que se encontram em situação real de vulnerabilidade social e econômica, visando especialmente o amparo à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

A Lei 8.742/1993, conforme disposto em seu artigo 1º, considera a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, como Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Sobre a definição de assistência social disposta na lei, Santos explica:

Provê os mínimos sociais, ou seja, deve garantir ao assistido o necessário para a sua existência com dignidade. Destina-se ao enfrentamento da pobreza, ao provimento de condições para atender a contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade (art. 2º, parágrafo único, da LOAS).⁵

Seus benefícios ou serviços são custeados por toda população, por isso, independem de contraprestação por parte dos seus beneficiários e, portanto, não se confundem com os benefícios devidos pela previdência social⁶, pois esta tem caráter contributivo.

Sobre esse assunto, Marcus Orione Gonçalves Correia explica que:

O *custeio* é outra característica fundamental e que na assistência social reveste-se de uma peculiaridade que a distingue da Previdência Social, em que o sistema é diretamente contributivo. Os benefícios assistenciais e os de saúde são custeados por toda população e, portanto, de responsabilidade geral de toda sociedade. Tal característica faz com que os benefícios assistenciais (sejam eles serviços, dinheiro ou utilidade), bem como os de saúde, v. g., campanhas de vacinação, sejam concedidos independentemente de contribuição por parte dos respectivo beneficiário, o que os qualifica como não contributivos. Dessarte, como visto no item acima, basta a

⁵ SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário/Marisa Ferreira Santos. – 7. ed. - São Paulo: Saraiva, 2011 – (Coleção Sinopses jurídicas; v. 25). p. 226.

⁶ GOES, Hugo Medeiros de, 1968 – Manual de Direito Previdenciário / Hugo Goes. – 3. Ed. Ver. Ampl. E atual. – Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2009. Pag. 554

ocorrência da contingência, no caso do advento do estado de necessidade, para que o indivíduo seja beneficiário. Não obstante, a ideia de custeio, pela sociedade como um todo, encontra-se presente.⁷

Os objetivos, de modo geral, devem ser compreendidos como algo que se pretende ver concretizado, e não apenas como fonte de inspiração ou orientação ao legislador. Na assistência social eles se dividem em proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos, conforme podemos verificar na leitura do art. 2º da Lei n. 8.742/93, que dispõe o seguinte:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família; 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 socioassistenciais. Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

A proteção social ocorre com o acolhimento aos indivíduos em situação de maior vulnerabilidade nas relações sociais, com a previsão de integração ou reinserção ao mercado de trabalho e, também, com a garantia da percepção do benefício assistencial de prestação continuada.

A vigilância socioassistencial refere-se à análise de indicadores territoriais que apontem ambientes em situação de vulnerabilidade e com maior ocorrência de ameaças, vitimizações e danos, sendo consideradas, assim, as desigualdades socioterritoriais existentes. A partir dessa constatação, e objetivando seu enfrentamento, prioriza-se a elaboração de estudos que identifiquem as soluções pertinentes a cada local.

E a defesa de direitos, por sua vez, relaciona-se à garantia dos indivíduos em conhecer, acessar e usufruir dos programas pertinentes às provisões assistenciais, enquanto garantias de cidadania, visando a universalização da cobertura de direitos e acesso aos serviços e ações sob responsabilidade do Estado.

Sobre os objetivos estabelecidos na lei, Marisa Ferreira Santos dispõe:

⁷ CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Curso de direito da seguridade social / Marcus Orione Gonçalves Correia, Érica Paula Barcha Correia. – 7. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013. Pag. 34

Pelos objetivos enumerados, constata-se que a Assistência Social não é, na verdade, meramente assistencialista, porque não se destina apenas a dar socorro provisório e momentâneo ao necessitado. O que pretende a Constituição é que a Assistência Social seja um fator de transformação social. Deve promover a integração e a inclusão do assistido na vida comunitária, fazer com que, a partir do recebimento das prestações assistenciais, seja “menos desigual” e possa exercer atividades que lhe garantam a subsistência.⁸

Nesse sentido, podemos concluir que, além do caráter assistencialista, a assistência social também adquire uma função de transformação social. Por meio das ações previstas e da promoção à universalização dos direitos sociais, a lei se propõe a garantir a reabilitação do assistido e sua reintegração à sociedade.

1.3 Princípios e diretrizes da Assistência Social

No que se referem aos princípios e diretrizes, que correspondem ao conjunto de normas e regras gerais que apoiam a assistência social enquanto política de Seguridade Social, os mesmos estão dispostos no Capítulo II, Seções I e II da LOAS, e servem de base à implementação e operacionalização das ações de proteção social previstas na lei.

Em seu art. 4º, a LOAS dispõe sobre os cinco princípios que devem orientar as políticas e ações de assistência social, que podem ser considerados seus preceitos fundamentais⁹. Conforme podemos verificar:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Partindo do princípio da supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, observamos uma valorização ao seu objetivo primeiro de promover o atendimento às demandas sociais, sobrepondo-se às exigências de obtenção do lucro, e realizando-se independentemente deste.

⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Op. cit.* nota 5, p. 225.

⁹ SOUZA, Lilian de Castro. *Direito previdenciário. Série leituras jurídicas: provas e concursos.* v. 27. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 18.

O princípio da universalização dos direitos sociais busca alcançar o seu destinatário com as demais políticas públicas, ou seja, garantir aos indivíduos economicamente hipossuficientes, amparados pelas políticas assistenciais, o pleno acesso aos direitos sociais e, conseqüentemente, sua efetiva participação na sociedade.

Inspirado no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, o princípio do respeito à dignidade do cidadão protege a pessoa em condição de vulnerabilidade e proíbe qualquer forma de comprovação vexatória de sua necessidade. Impedindo, assim, que o indivíduo seja ainda mais exposto a situações de humilhação ou constrangimento de qualquer natureza e garantindo o respeito à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária.

O princípio da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, corresponde à garantia de disponibilidade dos serviços assistenciais em igualdade de condições, tanto para as populações urbanas, como rurais. Bem como, proíbe qualquer espécie de discriminações entre elas.

O último princípio disciplinado impõe ao Poder Público a ampla divulgação acerca dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais desenvolvidos e oferecidos à população, e as informações pertinentes aos critérios para sua concessão, bem como sobre os recursos destinados à execução.

Estes mesmos princípios foram retomados em 2004, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na elaboração da Política Nacional de Assistência Social - PNAS 2004 -, responsável pelo processo de implementação da LOAS por meio da criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

As diretrizes de modo geral são consideradas como uma linha reguladora, um traçado, um caminho a seguir. Envolve direção, rumo, sentido, uma conduta ou procedimento a ser seguido¹⁰. Quanto às diretrizes que irão embasar a organização da assistência social, dispostas no art. 5º da Loas, elas estabelecem o seguinte:

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

¹⁰ MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 492.

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

Podemos observar que é iniciado um processo de descentralização político-administrativa relativa às ações da assistência social, envolvendo Estados, Municípios e Distrito Federal, sem, contudo, retirar do Estado a responsabilidade na condução da política de assistência social, que ocorrerá em cada esfera de governo. Contudo, ficará submetida à aprovação, fiscalização e controle do respectivo conselho, que será formado por integrantes do governo e da sociedade civil.

A lei rompe com referências de ações subsidiárias e emergenciais, e firma o aspecto continuado da atuação do poder público, iniciando um processo de descentralização e garantindo a participação popular.

Fica estabelecido que as ações de planejamento e execução na área de assistência social serão realizadas por cada uma das três esferas de governo, ocorrendo de maneira articulada e com vistas à proteção social pretendida. Dessa forma, cada um poderá fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social, desde que sejam respeitados os princípios e diretrizes estabelecidos na lei.

A esfera Federal fica responsável pela coordenação e elaboração das normas gerais da Assistência Social, enquanto a coordenação e execução dos programas fica adstrita aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Ademais, poderão ser celebrados convênios com entidades e organizações de assistência social, em conformidade com os planos aprovados pelos respectivos Conselhos

2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: FINALIDADE E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

A Lei 8.742/1993 vem instituir o benefício assistencial de prestação continuada (BPC) - popularmente conhecido como benefício Loas-, e regulamentar a previsão constitucional do artigo 203, V, da nossa Carta Magna, que dispõe o seguinte:

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

(..)

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

Reconhecido como relevante instrumento na redução das desigualdades sociais, o benefício de prestação continuada chega a ser considerado o benefício mais importante da assistência social¹¹, e está regulamentado pelos arts. 20 e 21 da Lei n. 8.742/93. Por sua vez, o Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007, dentre outras providências, veio regulamentar o benefício de prestação continuada previsto na LOAS.

Referido benefício corresponde ao recebimento de um (01) salário mínimo mensal pela pessoa portadora de deficiência ou pela pessoa idosa, com idade a partir dos 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam outra fonte de renda capaz de atender suas necessidades básicas, seja por meios próprios ou pelas pessoas que compõem seu núcleo familiar, e ainda que se encontre em situação de acolhimento em instituições de longa permanência. Nos termos da lei, será preciso comprovar não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

No dizer de Dias:

Será devido o benefício assistencial ao idoso e ao portador de deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho – este último independentemente de idade -, mesmo que qualquer deles esteja abrigado em instituição pública ou privada no âmbito nacional, e desde que comprove carência econômica para prover a própria subsistência.¹²

Observamos a presença de dois requisitos essenciais, um subjetivo, relacionado à condição de ser pessoa portadora de deficiência ou de ser pessoa idosa, e outro objetivo, concernente à situação de miserabilidade, sendo necessário a comprovação de ambos para a concessão do benefício assistencial.

Inicialmente, vale ressaltar que a competência para concessão, manutenção e financiamento do Benefício de Prestação Continuada caberá à União, conforme previsto no artigo 12, I, da Lei n. 8.742/93. E, embora não configure benefício de natureza contributiva ou previdenciária, ficou a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a responsabilidade pela sua operacionalização e execução, nos termos do artigo 3º, do Decreto n. 6.214/07. Segundo o qual, André Leitão explica:

Apesar de ser um benefício da assistência social e, conseqüentemente, ser concedido independentemente de contribuição, o benefício assistencial de prestação continuada é concedido e fiscalizado pela Autarquia Previdenciária (Instituto Nacional de Seguro Social – INSS). Essa delegação justifica-se por economia e eficiência, afinal o INSS, além de contar com estrutura de abrangência nacional (agências espalhadas em todo

¹¹ GOES, Hugo Medeiros de, 1968. *Op. cit.* nota 6, Pag. 554

¹² DIAS, Eduardo Rocha. Curso de direito previdenciário / Eduardo Rocha Dias, José Leandro Monteiro de Macêdo. – São Paulo: Método, 2008. – Pag. 372

território nacional), tem acesso a uma base de dados necessária para a apuração do direito ao benefício assistencial (CNIS, sistema que viabiliza pesquisa sobre a renda dos interessados e de seus familiares).¹³

Em atenção ao princípio da eficiência administrativa, o INSS foi eleito por já possuir uma estrutura própria, organizada em âmbito nacional, e com condições de atender à clientela assistida¹⁴, o que não justificaria a manutenção de uma outra estrutura em paralelo.

2.1 Concessão do Benefício de Prestação Continuada: análise dos requisitos legais

Nos termos da lei, e para fins de concessão do benefício de prestação continuada, é considerada como portadora de deficiência aquela pessoa que se encontra incapacitada para a vida independente e para o trabalho, inclusive a partir do nascimento, e que esse impedimento se mantenha por um período mínimo de 2 (dois) anos, seja por deficiência de natureza física ou mental, em razão de anomalias ou lesões irreversíveis, de origem hereditária, congênita ou adquirida.

A Lei 8.742/93 assim estabelece:

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. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Percebemos que nesta definição são considerados o aspecto biológico, que se refere ao impedimento de longo prazo em si, seja de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; e o aspecto sociológico, quando esse impedimento, em interação com outra barreira, resulta na obstrução da participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com os demais indivíduos.

O Decreto n. 6.214/2007, no § 1º do art. 4º, estabelece que para o reconhecimento do direito ao benefício de prestação continuada às crianças e adolescentes menores de dezesseis anos de idade, a avaliação deve se pautar na existência da deficiência e na limitação que esta provoca em sua participação social e no desempenho das atividades compatíveis com a idade. No dizer de Castro:

¹³ LEITÃO, André Studart. Manual de direito previdenciário / André Studart Leitão, Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho. – São Paulo: Saraiva, 2013, p. 745.

¹⁴ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19 ed.- Rio de Janeiro: Impetus, 2014, p. 17.

Em relação aos menores de dezesseis anos de idade, a avaliação médico-pericial deverá apenas verificar a existência de deficiência, em razão de que a incapacidade para a vida independente e para o trabalho, em virtude da tenra idade, é presumida.¹⁵

Sobre esse tema, a Turma Nacional de Uniformização dos JEFs editou a súmula 29, em 13 de fevereiro de 2006, que diz o seguinte:

Súmula 29 - Para os efeitos do art. 20, § 2º, da Lei n. 8.742, de 1993, incapacidade para a vida independente não é só aquela que impede as atividades mais elementares da pessoa, mas também a impossibilita de prover ao próprio sustento.¹⁶

Também sobre a matéria, e com o objetivo de eliminar a produção de recursos a medidas judiciais e dirimir controvérsias no âmbito da Administração Federal, a Advocacia-Geral da União baixou o Enunciado 30, em 09 de junho de 2008, posteriormente denominado súmula:

Súmula 30 - A incapacidade para prover a própria subsistência por meio do trabalho é suficiente para a caracterização da incapacidade para a vida independente, conforme estabelecido no art. 203, V, da Constituição Federal, e art. 20, II, da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.¹⁷

Essa Súmula da AGU dispensou totalmente a necessidade adicional de comprovação da incapacidade da pessoa para a vida independente, ficando esta subentendida com a constatação de sua incapacidade laboral.

Importante ressaltar que na LOAS a deficiência é tratada como condição transitória do indivíduo, e não como uma incapacidade permanente ou irreversível. Razão pela qual a Lei 8.742/93 determina a revisão do benefício a cada 2 (dois) anos após o início de sua concessão, para que seja avaliada a continuidade das condições que lhe deram origem.

Quanto ao benefício concedido à pessoa idosa, o limite de idade foi objeto de algumas mudanças até chegar na idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos que temos atualmente. Vejamos:

- a) 70 anos, no período de 01/01/1996 a 31/12/1997. Vigência da idade mínima fixada no art. 38 da Lei 8.742/93, em sua redação original;

¹⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro; João Batista Lazzari – 10 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008. Pg. 624

¹⁶ JUSTIÇA FEDERAL. Súmulas TNU. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>> Acesso em: 25/09/2017

¹⁷ ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Súmulas.

Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>> Acesso em: 25/09/2017

- b) 67 anos, a partir de 01/01/1998 até 31/12/2003. Alteração da idade com a nova redação do art. 38 (Lei 8.742/93), dada pela MP 1.599-39, de 1997, e reedições, e convertida na Lei 9.720/1998;
- c) 65 anos, de 01/01/2004 até o momento atual. Idade mínima para a pessoa idosa estabelecida desde a aprovação do Estatuto do Idoso, Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003.

O Estatuto do idoso assim dispõe:

Art. 34. Aos idosos, a partir de 65 (sessenta e cinco) anos, que não possuam meios para prover sua subsistência, nem de tê-la provida por sua família, é assegurado o benefício mensal de 1 (um) salário-mínimo, nos termos da Lei Orgânica da Assistência Social – Loas.

Parágrafo único. O benefício já concedido a qualquer membro da família nos termos do caput não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Loas.

Vale destacar que também poderão ser beneficiários desse amparo assistencial, quando idosos ou deficientes, o indígena e o brasileiro naturalizado, no caso deste último, desde que possua domicílio aqui no Brasil e que não esteja amparado pelo sistema previdenciário do país de origem¹⁸. Segundo André Leitão:

Sem embargo, é importante ressaltar que várias decisões judiciais vêm reconhecendo o direito do estrangeiro residente no Brasil ao recebimento do benefício assistencial de prestação continuada, com base no art. 5º da CF/88, que dispõe que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país diversos direitos fundamentais.¹⁹

De acordo com o Decreto n. 6.214/2007, para fins de identificação da pessoa com deficiência e do idoso, no caso de ser brasileiro naturalizado, deverão ser apresentados os seguintes documentos: título declaratório de nacionalidade brasileira; e a carteira de identidade ou carteira de trabalho e previdência social.

Juntamente com a comprovação do requisito subjetivo - no caso da idade da pessoa idosa, facilmente demonstrada com a apresentação da documentação pessoal e a devida verificação da data de nascimento, e no caso da deficiência, com a validação e constatação desta condição por um profissional médico qualificado -, será necessário atender também ao requisito objetivo, que corresponde à situação de miserabilidade enfrentada cotidianamente pela pessoa,

¹⁸ KERTZMAN, Ivan. **Curso prático de direito previdenciário**. 9 ed. Salvador: JusPodivm, 2005, p. 376

¹⁹ LEITÃO, André Studart. *Op. cit.* nota 13, p. 748.

ou seja, a comprovação de sua hipossuficiência econômica. Ambos requisitos devem ser verificados e comprovados, constituindo os aspectos fundamentais para enquadrar o indivíduo nas condições necessárias a justificar a concessão do benefício assistencial pelo Poder Público.

Partindo da premissa jurídica que considera a família como responsável preferencial na proteção e amparo daqueles seus membros em situação de maior vulnerabilidade, e o Estado apenas coadjuvante a adquirir uma função meramente subsidiária na prestação desse dever, torna-se imperioso, nos termos da LOAS, a participação de todos os componentes do núcleo familiar na manutenção desse sustento

Sendo assim, a apuração da miserabilidade será realizada a partir do cômputo da renda *per capita* do grupo familiar, que ocorre por meio do cálculo da renda mensal bruta disponível para cada integrante da família, inclusive o requerente. Correspondendo à soma total dos rendimentos pecuniários de toda família, dividida pelo número de pessoas que fazem parte desse núcleo familiar. Ou seja, a renda proveniente de cada membro da família será computada na aferição da condição financeira da pessoa a ser assistida, para fins de análise do seu direito ao benefício.

Antes de tudo, é importante compreendermos qual definição de família está sendo considerada para efeito da realização desse cálculo e para fins de verificação do suporte financeiro dado ao pretense beneficiário. Uma definição que já passou por algumas modificações importantes desde a publicação da LOAS em 1993, até chegar ao conceito que temos hoje. Conforme disposto no § 1º do art. 20 da Lei n. 8.742/93, em sua redação vigente, a composição da família incluirá, além do requerente, o seu cônjuge ou companheiro, os seus pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto. Também serão considerados os seus irmãos solteiros e os seus filhos, bem como os que são equiparados a filhos, no caso os enteados solteiros e os menores tutelados.

Ademais, para efeito da análise da concessão do benefício assistencial e para que os indivíduos citados sejam considerados na composição da família do requerente, além da condição de parentesco, se faz necessário que todos eles convivam juntos e sob o mesmo teto.

Essa definição de família vigente na LOAS, com a redação dada pela alteração na Lei n. 12.435/2011, é objeto de algumas críticas que a consideram restritiva e por vezes falha. Uma vez que outras configurações de família seriam desconsideradas para fins de análise da renda mensal, ainda que formadas por parentes que vivessem na mesma residência do requerente,

apenas pelo fato de não se encontram expressamente especificados no rol do referido comando legal. Para alguns, uma ofensa ao próprio texto constitucional que adotou a pluralidade de modelos familiares e suas diferentes manifestações.

Outras leis vinculadas à Política de Assistência Social no Brasil, publicadas posteriormente à LOAS, adotaram um conceito mais amplo de família, dentre elas, a Lei n. 10.209/2001, que criou o programa nacional de renda mínima vinculada à educação, denominado Bolsa Escola; a Lei n. 10.869/2003, responsável pelo programa nacional de acesso à alimentação, o PNAA; e a Lei n. 10.836/2004, do programa Bolsa Família.

Em linhas gerais, estas leis possuem o conceito de família como unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que possuam laços de parentesco ou de afinidade, formando um grupo doméstico, que convivem sob o mesmo teto e mantém sua economia pela contribuição de seus membros. Essa previsão de ampliação, inclusive em razão de laços afetivos, evitaria a exclusão de outros integrantes do núcleo familiar, ainda que não estivessem incluídas expressamente num rol legal.

Segundo Simone Barbisan Fortes seria importante adotar um critério único para definir o conceito de família no âmbito da Assistência Social, que melhor se aproximasse da intenção prevista na Constituição. Para ela:

Essa procura conduz à previsão da Lei 10.836/2004, que instituiu o Bolsa Família, que considera família a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros. O conceito é extremamente adequado na medida em que abre espaço à parentalidade estabelecida por consanguinidade, afetividade ou mesmo sócio-afetividade, desde que formado grupo doméstico, indicado pela manutenção conjunta (subsistência advinda da partilha do ambiente doméstico, de trabalho e renda), experiências bastante comuns, como seu viúvo, no âmbito das famílias populares. O conceito, todavia, deve passar por uma leitura conforme à Constituição, com relativização do requisito coabitação, a ser tomado de forma ampla, no sentido de vivência conjunta, de um ambiente doméstico comum (seja ou não sob o mesmo teto físico).²⁰

Apesar da Lei n. 12.435/2011, que alterou a LOAS, ter sido publicada posteriormente, o legislador optou por manter um rol restritivo, e não em seguir um critério mais amplo, como o que havia sido adotado pelas outras leis assistenciais citadas. O que para muitos reflete um

²⁰ FORTES, Simone Barbisan. Conceito aberto de família e seguridade social. In *Direito da previdência e assistência social: elementos para uma compreensão interdisciplinar*. VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antonio (orgs.). Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 227.

desinteresse em unificar o conceito de família na Assistência Social, bem como em atender o preceito constitucional da pluralidade de configurações da unidade familiar.

Mesmo assim, não podemos deixar de considerar as visíveis alterações e avanços apresentados pela nova redação dada à lei. Pois, em seu texto original, a Lei n. 8.742/93 considerava como família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto e com economia mantida pela contribuição de seus integrantes. Ao definir família como unidade mononuclear, coabitando sob o mesmo teto, o dispositivo da lei apresentava um significado bastante restritivo, parecendo se limitar à ideia de composição de núcleos formados apenas pelos pais, ou um deles, e seus filhos, e desde que convivessem juntos.

Em seguida, com as primeiras alterações na definição de família, trazidas pela MP n. 1.599-51/1998, posteriormente convertida na Lei n. 9.720/98, o referido diploma legal passou a compreender como família, ainda preservando o requisito de viver sob o mesmo teto, o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei n. 8.213/91, a lei que trata dos benefícios da Previdência Social. A partir de então, a LOAS passou a utilizar um rol que definia expressamente quais laços de parentesco seriam considerados na composição do grupo familiar e, conseqüentemente, no cômputo da sua renda mensal *per capita*.

O referido artigo 16 define os beneficiários que são considerados dependentes do segurado instituidor para o Regime Geral de Previdência Social, sendo eles: o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; os pais; o irmão de qualquer condição menor de 21 (vinte e um) anos; e os equiparados a filho, o enteado e o menor tutelado mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica.

As críticas continuaram, tanto em razão da evidente restrição ao conceito de família estabelecido constitucionalmente, que protege o pluralismo das entidades familiares e suas múltiplas possibilidades de arranjos, como pelo fato de continuar excluindo outros membros do grupo familiar que também possuem a obrigação de prestar auxílio.

Por exemplo, os filhos maiores, ainda que casados, têm o dever de ajudar e amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade, conforme disposto no art. 229 da Constituição Federal, mas nessa configuração de família adotada pela LOAS eles ficariam de fora do grupo familiar do requerente, mesmo que vivesse com ele sob o mesmo teto, e isso poderia acarretar

uma imprecisão ou incorreção na apuração da condição econômica da família, bem como na análise da concessão do benefício assistencial.

No âmbito do Judiciário, a insatisfação com esse conceito de grupo familiar ficou bem evidenciada com a aprovação do Enunciado n. 51 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais – FONAJEF, que em 2006 sustentou a tese de que “o art. 20, parágrafo primeiro, da Lei 8742/93 não é exauriente para delimitar o conceito de unidade familiar”. Apesar de não possuir efeito vinculante, já demonstrava a necessidade de uma interpretação mais extensiva da norma, como resultado das discussões de situações concretas vivenciadas pelos juízes federais que atuavam nos Juizados Federais e nas Turmas Recursais.

Debates como esse levaram o legislador infraconstitucional a apresentar uma nova alteração à redação do artigo 20, § 1º, da LOAS, com a publicação da Lei n. 12.435, em 06 de julho de 2011. Na atual redação, a LOAS deixa de utilizar o rol de dependentes previdenciários na sua definição de família, e amplia no próprio dispositivo o conjunto de indivíduos considerados como familiares, nomeando cada um deles. Assim, vejamos:

Art. 20. (...)

§ 1º Para os efeitos do disposto no **caput**, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011) (Vigência)

Podemos observar que o novo conceito de família incluiu expressamente o padrasto e a madrasta na relação de parentesco. Além disso, não estabeleceu mais o limite de idade de 21 anos para os filhos e irmãos do requerente, apenas a condição de permanecerem solteiros para continuar integrando o grupo familiar. Seguindo a ordem de mudanças, quanto ao enteado e ao menor tutelado, dentre eles, os netos e sobrinhos, deixou de ser necessário a comprovação da dependência econômica, como exigida aos beneficiários da previdência, bastando apenas comprovar que possuem residência em comum com o postulante, requisito válido para todos.

Apesar desse conceito não ter ficado isento de críticas, especialmente por continuar estabelecendo um rol exaustivo de membros, ele apresenta mudanças que alguns autores consideram como inovações capazes de sustentar um conceito próprio de família, suficiente para garantir a análise da concessão do benefício assistencial de prestação continuada, sem precisar emprestar-se de outras definições, ainda que previstas em leis assistenciais, que às vezes parecem ampliar, mas podem até mesmo promover uma restrição de direitos sociais garantidos pela nossa Constituição.

Segundo esse tema, Fábio Zambitte Ibrahim assim esclarece:

Não se deve aqui aplicar o conceito mais amplo de família previsto nas leis nº 10.219/01 e 10.689/03, que é exposto como “a unidade nuclear, eventualmente, ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e mantendo sua economia pela contribuição de seus membros”. A LOAS possui conceito específico para os fins do benefício assistencial de prestação continuada, e a tentativa de adoção de conceitos outros, ainda que previstos em leis assistenciais diversas, é evidente tentativa de restringir uma garantia social assegurada pela Constituição.²¹

Importante ressaltar que essas últimas alterações incorporadas ao conceito de família, para fins de aferição da renda mensal do grupo familiar do requerente e da verificação das reais condições de miserabilidade, apresentaram-se em consonância com a orientação jurisprudencial que vinha sendo aplicada aos casos concretos analisados na esfera judicial.

Definido o conceito legal de família, para fins de concessão do benefício assistencial, é possível prosseguir na análise da condição de miserabilidade enfrentada pelo postulante ao benefício. Esta condição se verifica a partir do cálculo da renda mensal *per capita* do grupo familiar, ou seja, a partir da soma de todos os rendimentos brutos recebidos mensalmente por cada um de seus membros, dividida pelo número de pessoas consideradas integrantes da família, nos termos da lei.

Após a realização do cálculo, será considerada incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou da pessoa idosa, a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente. Critério objetivo, estabelecido no § 3º do art. 20, da Lei 8.742/93, utilizado como parâmetro na aferição da hipossuficiência econômica para fins de concessão do benefício assistencial de prestação continuada.

Sendo assim, na interpretação gramatical do dispositivo, terá direito ao benefício assistencial no valor de um salário mínimo quem comprovar não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, ou seja, a condição de miserabilidade ficará presumida quando o indivíduo estiver inserido em um grupo familiar cuja renda mensal bruta dividida pelo número de seus integrantes seja menor que o valor correspondente a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Todavia, o entendimento jurisprudencial acerca do tema, especialmente do Supremo Tribunal Federal, passou por modificações ao longo do tempo, e vem caminhando no sentido

²¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.* nota 14, p. 20.

de admitir que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo pode estar acompanhado de outros meios indicativos do estado de miserabilidade do postulante ao benefício e de sua família. Esse assunto será objeto de estudo no capítulo seguinte.

2.2 Valores excluídos do cômputo da renda familiar

Como visto anteriormente, para fins de concessão do benefício de prestação continuada, a renda mensal do grupo familiar corresponde à soma dos proventos recebidos por cada um de seus membros. São rendimentos relativos a salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios da previdência pública ou privada, comissões, pró-labore, outros rendimentos de trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, ou rendimentos auferidos do patrimônio, dentre outros, conforme referido no inciso VI do art. 4º, do Decreto n. 6.214/2007.

Cabe registrar, porém, que algumas fontes de renda não são computadas no cálculo da respectiva renda mensal bruta familiar, por expressa previsão legal. Alguns destes rendimentos que foram suprimidos estão dispostos no § 2º do art. 4º, do Decreto n. 6.214/2007. Vejamos:

Art. 4º(...)

§ 2º Para fins do disposto no inciso VI do caput, não serão computados como renda mensal bruta familiar: (Redação dada pelo Decreto nº 7.617, de 2011) I - benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária; II - valores oriundos de programas sociais de transferência de renda; III- bolsas de estágio supervisionado; (Redação dada pelo Decreto nº 8.805, de 2016) (Vigência) IV - pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º; V - rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e VI - rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem.

A exclusão dessas fontes de renda se justifica em razão do próprio caráter assistencial que possuem, pois, o legislador entendeu que seria incoerente computar esses valores, pagos a indivíduos que já se encontram em precária situação socioeconômica, na aferição de sua condição de miserabilidade.

Outra situação excepcional está prevista no § 9º do art. 20 da LOAS, com a última alteração incorporada pela Lei n. 13.146/2015, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, que estabelece que os rendimentos da pessoa portadora de deficiência na condição de aprendiz, sejam decorrentes do estágio supervisionado ou do contrato de aprendizagem, não serão computados para fins de cálculo da renda familiar *per capita* com o intuito de aferir a condição

econômica do seu grupo familiar, ainda que o benefício seja pleiteado por outro membro da família.

Sobre esse assunto, Ivan Kertzman explica que “se o deficiente trabalhar como aprendiz, além de não perder o seu benefício assistencial, ainda tem o valor da sua remuneração excluído da renda mensal familiar para concessão de qualquer outro benefício assistencial”²². Essa vantagem tem o objetivo de garantir ao jovem portador de deficiência oportunidades de construir sua cidadania e viabilizar sua inclusão social por meio da educação, sem precisar se preocupar com a suspensão do benefício assistencial que recebe.

No entanto, vale ressaltar que a acumulação do benefício assistencial de prestação continuada com a remuneração referente ao contrato de aprendizagem pela pessoa com deficiência é limitada ao prazo máximo de dois anos, nos termos do § 2º do art. 21-A, da LOAS.

Outro importante benefício excluído da soma da renda mensal familiar é o benefício assistencial de prestação continuada concedido à pessoa idosa, ou seja, quando o BPC for requerido por outro membro da família, seja na condição de pessoa idosa ou de portadora de deficiência, o valor do benefício assistencial já concedido ao idoso daquele grupo familiar não será computado no cálculo da renda mensal bruta familiar correspondente ao novo requerimento.

Ocorre que a Loas proíbe expressamente ao beneficiário o acúmulo do benefício assistencial de prestação continuada com outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo os de assistência médica e de pensão especial de natureza indenizatória. Porém, não proíbe o acúmulo por diferentes beneficiários do mesmo núcleo familiar, de modo que o benefício assistencial poderá ser pago a mais de um membro da família, nas hipóteses em que sejam atendidos todos os requisitos para sua concessão.

Ocorre que, na análise da concessão de outro benefício assistencial dentro do mesmo grupo familiar, o valor do benefício assistencial concedido à pessoa idosa era considerado no cálculo da renda mensal da família. Todavia, essa circunstância foi modificada a partir da vigência do Estatuto do Idoso, em janeiro de 2004, que estabeleceu, no parágrafo único do artigo 34, que o benefício correspondente à LOAS já concedido a qualquer membro idoso da

²² KERTZMAN, *Op. cit.* nota 18, p. 466.

família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar *per capita* de um novo benefício assistencial pleiteado.

Essa modificação provocou sérias divergências na análise da concessão dos benefícios assistenciais, em razão da exclusão ter ocorrido apenas quanto aos benefícios concedidos à pessoa idosa, enquanto os valores correspondentes ao benefício concedido à pessoa com deficiência continuavam integrando a renda familiar para fins de novos requerimentos.

Uma diferenciação que muitos autores consideram injustificada, como Ivan Kertzman, que acentua os legisladores acabaram criando uma “verdadeira aberração legal”²³, mesmo que a boa intenção fosse de favorecer os sofridos idosos do país. Ao desprivilegiar os grupos familiares formados por portadores de deficiência, restaria violado o princípio da isonomia. Além disso, a falta de previsão legal para excluir também os proventos previdenciários, no valor de um salário mínimo, auferidos por idosos acima de 65 anos de idade, e concedidos em razão de anos de contribuição.

A partir de então, muitas ações judiciais pleitearam o acolhimento de uma interpretação extensiva do art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso, em favor de deficientes e idosos. As discussões jurisprudenciais culminaram em decisões que, por interpretação analógica, consideraram a exclusão de benefícios, tanto de natureza assistencial como previdenciária, concedidos a idosos e a portadores de deficiência no valor de um salário mínimo, do cômputo da renda familiar *per capita* para fins de análise da concessão do benefício assistencial de prestação continuada a outro membro da família.

É nesse sentido, que Castro esclarece:

Cabe ressaltar, ainda, que o benefício de aposentadoria por idade recebido pelo idoso, com mais de 65 anos, no valor de um salário mínimo, não deve ser computado no cálculo da renda *per capita*, consoante aplicação analógica do disposto no art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso – Lei n. 10.741/2003. Seguindo a mesma linha interpretativa, o TRF da 4ª Região concedeu liminar em Ação Civil Pública entende que para efeitos do cálculo da renda *per capita* familiar a que se refere a Lei Orgânica da Assistência Social não fosse considerado qualquer benefício de valor igual ao salário mínimo já concedido a idoso ou portador de deficiência (AI n. 2005.04.01.022719-0/SC, Rel. Des. Fed. Luis Alberto d’Azevedo Aurvalle, jug. 24.06.2005).²⁴

²³ KERTZMAN, *Op. cit.* nota 18, p. 377.

²⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Op. cit.* nota 15, p. 627.

3. O REQUISITO DA MISERABILIDADE E A FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO FIXADO NA LEI

Um dos temas mais controversos na análise dos requisitos exigidos para a concessão do benefício assistencial previsto na LOAS diz respeito ao critério econômico estabelecido na Lei n. 8.742/93 para conferir a condição de miserabilidade do requerente e de seu grupo familiar. A discussão gira em torno da possibilidade de adoção de outras formas de investigação da situação de miséria enfrentada cotidianamente pela família do postulante, além daquela expressamente definida na lei.

O benefício assistencial de que tratamos, na forma de prestação continuada, está previsto no art. 203, V, da CF/88, e corresponde à garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência ou ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família. A Carta Constitucional, no entanto, deixou a cargo de lei posterior a regulamentação, dentre outros, do estado de necessidade ensejador da concessão do benefício assistencial²⁵.

É o artigo 20, § 3º, da Lei 8.742/93, na redação atual dada pela Lei n. 12.435/2011, que regulamenta o critério econômico a ser adotado na aferição das condições que ensejam e justificam a concessão do amparo assistencial. Na letra da lei, será considerada incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo vigente no país.

Tanto a Administração Pública, por meio da atuação do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), quanto o Poder Judiciário, na competência da Justiça Federal e seus Tribunais, sustentam entendimentos divergentes acerca da possibilidade de flexibilização desse requisito econômico estabelecido na norma. O aparente rigor dessa hipótese objetiva fixada na lei e o confronto com a realidade social de boa parte dos destinatários do benefício assistencial acabou resultando numa judicialização da temática.

Por um lado, o INSS defende que a verificação de uma renda inferior a 25% do salário mínimo por cada integrante da família é condição necessária ao recebimento do amparo social pretendido, e que este requisito não está sujeito à interpretação flexível ou extensiva. Em razão

²⁵ Dias, Eduardo Rocha. *Op. cit.* nota 12, p. 371.

disso, não admite que a renda familiar *per capita* ultrapasse o limite legal, pois sua averiguação deve ocorrer da maneira objetiva como determina a norma.

O discurso da referida Autarquia Federal também se apoia na previsão constitucional, nos artigos 227, 229 e 230 da CF/88, e infraconstitucional, nos artigos 1.696, 1.697 e 1.705 do Código Civil de 2002, que corroboram a definição de uma responsabilidade apenas subsidiária do Estado em prover necessidades básicas da entidade familiar. Ou seja, que a atuação estatal só deve ocorrer quando o próprio indivíduo ou os outros membros da sua família não sejam capazes de garantir esse sustento.

Por outro lado, a discussão na esfera judicial quanto à flexibilização do critério econômico de forma mais adequada à realidade enfrentada pelos indivíduos em situação de vulnerabilidade social e econômica, demonstra uma clara preocupação com a efetiva diminuição das desigualdades e injustiças sociais que atingem grande parte da população do país.

No entanto, para atingir esse objetivo, é fundamental compreender que a peculiaridade de cada caso concreto lhe acrescenta um aspecto subjetivo que não pode ser desprezado na aferição das circunstâncias reais de miserabilidade enfrentada pelo postulante e por sua família, sob pena de reduzir o alcance da proteção social pretendida pela Constituição.

3.1 A discussão em torno da inconstitucionalidade do parâmetro objetivo fixado na lei

Menos de dois anos após a promulgação da Lei 8.742/93, a inconstitucionalidade do dispositivo que estabelece o critério econômico para concessão do benefício assistencial foi suscitada perante o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn n. 1.232-1/DF. A ação ajuizada pelo Procurador-Geral da República sustentava que o dispositivo em questão estaria limitando e restringindo o direito garantido por norma constitucional, em seu art. 203, V, cujo teor estabelecia que a assistência social deveria ser conferida a quem dela necessitasse. Revestia-se, assim, nesse entendimento, de uma inconstitucionalidade flagrante, na medida em que se revelava limitadora de uma garantia constitucional ilimitada.

Conforme explica Luiz Antônio Ribeiro da Cruz:

Em 24 de fevereiro de 1995, ou seja, apenas um ano e dois meses depois, o Procurador Geral da República ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1232 questionando a limitação posta pela legislação ordinária. Segundo o relatório do julgamento, o Procurador-Geral da República defende o raciocínio que esta limitação seria impossível, e que as expressões ‘a quem dela necessitar’ e ‘comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida pela família’ deveriam ser sempre investigadas pela Administração Pública em cada caso específico. Em pedido sucessivo, argumenta que a limitação da Lei 8.742/93 seria, no máximo, uma presunção *jure et de jure* de miserabilidade.²⁶

A constitucionalidade do requisito financeiro estabelecido na lei foi contestada sob o fundamento de que retirava do alcance do amparo assistencial diversas situações de notória miserabilidade social. Para alguns autores, ao fixar a renda familiar na razão inferior a ¼ do salário mínimo para cada um de seus integrantes, o legislador fere o princípio do não retrocesso social, pois quantifica o bem-estar social em valor muito inferior ao estabelecido na Constituição. Seguindo essa linha de raciocínio, Marisa Ferreira Santos afirma que:

Não se pode perder de vista que o BPC é aquela parcela de proteção social que se consubstancia em benefício. E a CF quer que esse benefício seja a garantia da manutenção da pessoa com deficiência ou idosa que não tenha ninguém por si. E o fixou em um salário mínimo. O bem-estar social está qualificado e quantificado na CF: qualificado porque se efetiva com a implementação dos direitos sociais; quantificado porque a CF fixou em um salário mínimo a remuneração mínima e o valor dos benefícios previdenciários, demonstrando que ninguém pode ter seu sustento provido com valor inferior. Ao fixar em ¼ do salário mínimo o fato discriminante para a aferição da necessidade, o legislador elegeu *discrimen* inconstitucional porque deu aos necessitados conceito diferente de bem-estar social, presumindo que a renda *per capita* superior a ¼ do mínimo seria a necessária e suficiente para a sua manutenção, ou seja, quanto menos têm, menos precisam ter! Quantificar o bem-estar social em valor inferior ao salário mínimo é o mesmo que “voltar para trás” em termos de direitos sociais. A ordem jurídica constitucional e infraconstitucional não pode “voltar para trás” em termos de direitos fundamentais, sob pena de ofensa ao princípio do não retrocesso social [...]²⁷

A decisão do STF considerou que a impugnação ao dispositivo da lei federal não deveria prosperar, pois a lei trazia hipótese objetiva de prestação assistencial do Estado, ausente no

²⁶ CRUZ, Luiz Antônio Ribeiro da et al. Quem são os desamparados que necessitam da assistência social: os limites da administração pública e o poder judiciário na definição desse conceito fundamental. In: Concursos de Artigos Jurídicos: Direito à Assistência Social. Org. Simone Aparecida Albuquerque, Karoline Aires Ferreira Olivindo, Sandra Mara Campos Alves. Brasília, DF: Fiocruz Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>>. Acesso em: 15/09/2017

²⁷ Santos, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 105.

texto constitucional. Entendeu, assim, que o limite legal fixado na lei não viola a Constituição Federal.

A tese vencedora, contrária ao relator, manteve entendimento na linha do voto de rejeição da liminar, proferido pelo Ministro Maurício Corrêa, ao fundamento de que o legislador ordinário cumpriu o dever de editar a lei, estabelecendo um parâmetro, que teve a virtude de dar eficácia à norma constitucional, a qual se reportou à lei posterior para fixar os critérios de garantia do benefício assistencial, ou seja, dispor a forma de sua comprovação. Sendo assim, não haveria que se falar em interpretação conforme possível, porque não se trata de autonomia de direito, pois depende de definição disposta na lei.

É importante pontuar que a tese vencida do Ministro Ilmar Galvão, relator do processo, já evidenciava o descontentamento provocado pela redação inflexível da norma diante da realidade social de inúmeros casos concretos. Seu voto não declarava a inconstitucionalidade do dispositivo, mas garantia uma interpretação em conformidade com a Constituição Federal, de modo que outras possibilidades de prova, além daquela expressa na lei, fossem admitidas na verificação da incapacidade econômica da família do portador de deficiência ou do idoso inválido.

Apesar disso, na ocasião do julgamento, em 27 de agosto de 1998, o STF, por maioria dos votos, decidiu pela constitucionalidade do dispositivo da lei (art. 20, § 3º da LOAS) que exige a comprovação de renda familiar inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo por cada integrante da família do postulante ao benefício assistencial e julgou improcedente a ADIn n. 1.232-1/DF, cuja ementa é a que segue:

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. (Plenário. Relator Ministro Ilmar Galvão. DJ de 1.6.2001).²⁸

Nesse momento, não seria possível falar em inconstitucionalidade deste requisito, pois, além do efeito *erga omnes* característico, as decisões proferidas em ação direta de

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN N. 1.232/DF. DJ. 1.6.2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1232&processo=1232>> Acesso em: 27/10/2017

inconstitucionalidade (ADIIn) passaram a ter efeito vinculante desde o advento da Lei n. 9.868/99, que estabeleceu que a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública.

Vale ressaltar que ocorreu uma declaração abstrata de constitucionalidade, ou seja, o Pretório Excelso entendeu que, uma vez atendido o critério econômico objetivo fixado na lei, a condição de miséria do postulante ao benefício estaria absolutamente presumida. No entanto, como deixou de contemplar as situações das famílias que possuíam uma renda *per capita* superior a ¼ do salário mínimo, a discussão acerca do tema persistiu fora e dentro dos tribunais e a polêmica em torno da aferição do requisito econômico continuou presente no cenário jurídico desde então.

Sem uma manifestação expressa do STF sobre a possibilidade ou impossibilidade de utilização de outros critérios para a construção do conceito de necessitado, o Superior Tribunal de Justiça acabou firmando entendimento no sentido de considerar o suporte de outros elementos probatórios capazes de aferir a condição de miséria do postulante ao benefício.

Como bem nos explica Marisa Ferreira Santos:

O STJ, desde então, passou a adotar entendimento, que se tornou majoritário na jurisprudência dos TRFs, no sentido de que a decisão do STF não retirou a possibilidade de aferição da necessidade por outros meios de prova que não a renda *per capita* familiar; a renda *per capita* familiar de ¼ do salário mínimo configuraria presunção absoluta de miserabilidade, dispensando outras provas. Daí que, suplantando tal limite, outros meios de prova poderiam ser utilizados para a demonstração da condição de miserabilidade, expressa na situação de absoluta carência de recursos para a subsistência.²⁹

Ou seja, a comprovação da renda *per capita* da família inferior a 25% do salário mínimo, é condição suficiente para validar as circunstâncias de vulnerabilidade econômica. No entanto, esse parâmetro legal não é absoluto, e para os casos em que a renda ultrapassar o limite estabelecido, o julgador poderá utilizar diferentes mecanismos que sejam capazes de aferir a situação de extrema pobreza enfrentada pelo requerente e por sua família. Como podemos verificar na decisão do Agravo Regimental AgRg no REsp 523864/SP, julgado em 26/08/2003, tendo como Relator o Ministro Felix Fischer, cuja ementa é a seguinte:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA. REQUISITOS LEGAIS. ART. 20, § 3º, DA LEI Nº 8.742/93.

²⁹ Santos, Marisa Ferreira dos. *Op. cit.* nota 5, p. 233.

I- A assistência social foi criada com o intuito de beneficiar os miseráveis, pessoas incapazes de sobreviver sem a ação da Previdência.

II- O preceito contido no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/93 não é o único critério válido para comprovar a condição de miserabilidade preceituada no artigo 203, V, da Constituição Federal. A renda familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo deve ser considerada como um limite mínimo, um quantum objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, o que não impede que o julgador faça uso de outros fatores que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade do autor. Precedentes. Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp 523864/SP, Rel. Min. FELIX FISCHER, julgado em 26/08/2003, DJ 20/10/2003 p. 293).³⁰

Entre os fundamentos, o Ministro ponderou que a assistência social foi criada com o intuito de beneficiar os miseráveis, pessoas incapazes de sobreviver sem a ação da Previdência. Sendo assim, a regra objetiva fixada na lei não deve ser o único critério válido para comprovar a situação financeira precária da família do assistido, e que a ausência desse parâmetro legal, por si só, não pode ser causa impeditiva da concessão do benefício da prestação continuada.

No mesmo sentido foi a decisão do Recurso Especial REsp 308.711/SP, julgado também em 2003, do Relator Ministro Hamilton Carvalhido. Com a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. ASSISTÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. LEGITIMIDADE. INSS. COMPROVAÇÃO DE RENDA PER CAPITA NÃO SUPERIOR A 1/4 DO SALÁRIO MÍNIMO. DESNECESSIDADE.

1. O benefício de prestação continuada previsto no artigo 203 da Constituição da República, regulamentado pela Lei nº 8.742/93, muito embora não dependa de recolhimento de contribuições mensais, deverá ser executado e mantido pela Previdência Social, que tem legitimidade para tal mister.

2. A jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça pacificou já entendimento no sentido de que o critério estabelecido no artigo 20, parágrafo 3º, da Lei nº 8.742/93 (comprovação da renda *per capita* não superior a 1/4 do salário mínimo) não exclui que a condição de miserabilidade, necessária à concessão do benefício assistencial, resulte de outros meios de prova, de acordo com cada caso em concreto.

3. Recurso conhecido, mas improvido. (REsp 308.711/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, DJU de 10/03/2003).³¹

Podemos observar a importância atribuída às peculiaridades de cada caso concreto, bem como à utilização de outros fatores capazes de apontar evidências que indiquem ausência de condições de um padrão mínimo suficiente a subsistência da pessoa a ser assistida, mesmo quando a regra objetiva da lei não seja atendida.

³⁰ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no REsp 523864 / SP. Ministro Felix Fischer. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22FELIX+FISCHER%22%29.min.&processo=523864&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 27/10/2017.

³¹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 308.711/SP. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22HAMILTON+CARVALHIDO%22%29.min.&processo=308711&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 27/10/2017.

Seguindo a linha de raciocínio do STJ, a Turma Nacional de Uniformização da Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais (TNU) editou em 2004 a Súmula nº 11 que admitia a dispensa do valor mínimo para caracterizar o estado legal autorizador³² e estabelecia que a renda mensal, per capita, familiar, superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo não impediria a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei n. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante.

A Turma Nacional, que funciona junto ao Conselho da Justiça Federal, é o órgão julgador máximo no sistema dos juizados especiais federais. O colegiado tem a função de harmonizar a jurisprudência dos juizados, julgando casos de divergências entre decisões de turmas recursais de diferentes regiões ou relativas a decisões de turmas recursais que estejam em desacordo com jurisprudência dominante do STJ.

No entanto, a divergência jurisprudencial em torno da temática acabou levando ao cancelamento da súmula n. 11 da TNU³³, em sessão realizada em abril de 2006, no julgamento do Pedido de Uniformização n. 2004.70.95.009545-6, Relator Juiz Federal Hélio Silvío Ourem Campos, publicado no DJ de 30/05/2006. A Turma Nacional acabou se rendendo à posição do Supremo Tribunal Federal³⁴, como podemos verificar a seguir:

PREVIDENCIÁRIO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE DA TURMA RECURSAL DO PR COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. ART. 20, §§ 2º E 3º, DA LEI 8.742/93. SÚMULA 7 DO STJ. 1. Trata-se de Pedido de Uniformização formulado por Maria Arlete dos Santos, fls. 86/90, apontando suposta divergência da Turma Recursal/PR (fl. 82) com a Súmula 11 da TNU e a jurisprudência dominante do STJ, nos termos do art. 14, § 2º, da Lei 10.259/2001, sobre a concessão do benefício assistencial, com base no art. 20, §§ 2º e 3º, da Lei 8.742/93. 2. A Sentença do Exmo. Dr. Emmerson Gazda, fls. 64/65, deferiu o restabelecimento do benefício assistencial, argumentando que: a) se a renda *per capita* for superior ao limite legal, outros meios de prova podem ser considerados para demonstrar a condição de miserabilidade; b) deficiência comprovada, pois, o benefício já havia sido concedido pela Autarquia; c) provada a condição de miserabilidade, uma vez que o Autor mora com os pais, que percebem um salário-mínimo de aposentadoria, cada um, e por serem pessoas idosas, não devem ser computados para o cálculo da renda *per capita*. 3. Acórdão impugnado da TR/PR (fl.82), relatado pelo Exmo. Dr. Joel Ilan Paciornik, reformou a sentença, concluindo que a renda do grupo familiar corresponde a ½ (meio) salário mínimo *per capita*, estando acima do limite legal permitido. 4. O Acórdão trazido como paradigma do STJ (fl. 89), diz, em suma, que o critério estabelecido no § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 não é o único hábil para provar a condição de miserabilidade do beneficiário. 5. Existência de divergência entre os acórdãos contrapostos, uma vez que o acórdão impugnado da TR/PR reformou a sentença sob o argumento de que a renda familiar *per capita* ultrapassa o limite legal de ¼ do salário-

³² MARTINEZ, Wladimir Novaes. Benefícios previdenciários da pessoa com deficiência/ Wladimir Novaes Martinez – 2. Ed. – São Paulo: LTr, 2015, p.72.

³³ SANTOS, Marisa Ferreira dos. *Op. cit.* nota 5, p. 233.

³⁴ DIAS, Eduardo Rocha. *Op. cit.* nota 12, p. 375.

mínimo. 6. Entretanto, o limite legal de $\frac{1}{4}$ salário-mínimo como renda *per capita* é critério objetivo, não podendo ser afastado (ver ADIN 1232), consoante decidiu o col. STF, ao concluir que *afastar o critério adotado pelo artigo 20, § 3º, da Lei 8.742/93, equivale à declaração de sua inconstitucionalidade;* (RE-AgR279919/SP. 2ª Turma. Rel. Min. Maurício Corrêa. Julgto: 02/04/2002). Assim, impõe-se *a necessidade de comprovação de que a renda per capita da família seja inferior a um quarto do salário-mínimo;* (Ag.Reg no Agravo de Instrumento 554.523-1/SC. 2ª Turma. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgto: 13/12/05). 7. Além do mais, análise de outras provas da condição de miserabilidade do Recorrente encontra óbice no art. 14 da Lei 10.259/2001, bem assim, por exegese, da Súmula 7 do Eg. STJ, não se prestando o incidente de uniformização à análise de provas, sendo cabível somente em questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei. 8. Pedido conhecido e improvido. (PU n. 2004.70.95.009545-6/PR. Relator Juiz Federal Hélio Silvío Ourem Campos. Turma Nacional de Uniformização. Unânime. DJU de 30.05.2006).³⁵

Apesar disso, o entendimento do enunciado esteve presente em diversos decisões que se proliferam no cenário jurídico e sustentaram a polêmica que se travou em torno da comprovação do requisito da miserabilidade, objeto de discussão nas diferentes Cortes do país. Consequentemente, as demandas judiciais continuaram aumentando, e o FONAJEF mais uma vez se manifestou sobre o assunto e publicou o Enunciado nº 50, que em seu texto dizia que:

Enunciado nº 50 – Sem prejuízo de outros meios, a comprovação da condição sócio econômica do autor pode ser feita por laudo técnico confeccionado por assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou através de oitiva de testemunha. (Aprovado no III FONAJEF/2006 e Revisado no IV FONAJEF/2007).³⁶

Conseguimos observar que, sem nenhum novo posicionamento do legislador sobre a questão, a possibilidade de demonstrar a condição de hipossuficiência por meio de outros elementos presentes nos autos continuou sendo admitida no cenário jurídico. Em razão disso, o INSS interpôs diversas Reclamações perante o STF, pleiteando as reformas das decisões originárias, sob o fundamento de que favoreciam os indivíduos com renda familiar em desacordo com o parâmetro legal e, assim, estariam desrespeitando à autoridade da decisão proferida na ADIN n. 1.232-1/DF.

Inicialmente as decisões do Plenário do STF acolhiam o pleito da autarquia previdenciária e ordenava a reforma dos julgados nas instâncias inferiores. Como verificamos na decisão da Reclamação Rcl. 2323/PR, do Relator Min. Eros Grau, julgada em 07/04/2005 e publicado em 20/05/2005. Conforme ementa que segue adiante:

RECLAMAÇÃO. ARTIGO 20 DA LEI N. 8.742/93. DESRESPEITO À DECISÃO PROFERIDA QUANDO DO JULGAMENTO DA ADI N. 1.232. A sentença que, embora tenha afirmado a constitucionalidade do artigo 20 da Lei n. 8.742/93, ignorou seu comando, afronta a autoridade de decisão proferida por esta Corte no julgamento da

³⁵ Dias, Eduardo Rocha. *Op. cit.* nota 12, p. 375.

³⁶ AJUFE. Enunciados FONAJEF. Disponível em: <<http://www.ajufe.org/fonajef/9625-iii-fonajef>> Acesso em: 27/10/2017

ADI n. 1.232. Pedido julgado procedente. Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação, nos termos do voto do relator, vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim (Presidente), a Senhora Ministra Ellen Gracie (Vice-Presidente) e o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Sepúlveda Pertence. Plenário, 07.04.2005. (Recl. 2323/PR, Rel. Min. Eros Grau, DJ, 20/05/2005).³⁷

No mesmo sentido foi a decisão do Agravo Regimental na Reclamação Rcl. 2303/RS, da Relatora Min. Ellen Gracie, julgado em 13/05/2004 e publicado em 1º/04/2005. Cujas ementas são as seguintes:

Reclamação. Salário mínimo. Portador de deficiência física e idoso. Art. 203, CF. A sentença impugnada, ao adotar a fundamentação defendida no voto vencido, afronta o voto vencedor e assim a própria decisão final da ADI 1.232. Acórdão: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, julgar procedente a reclamação e prejudicado o agravo, nos termos do voto da Relatora. Brasil, 13 de maio de 2004 (AgRg na Recl. 2.303-6/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU, 1º-4-2005, p. 5 e 6).³⁸

Com o passar do tempo, até mesmo esse entendimento que já parecia estar consolidado pelo Supremo Tribunal começou a sofrer alteração em julgamentos que admitiam a possibilidade de flexibilização do critério estabelecido pela Lei, se restasse provado no processo a falta de condição de sustento. Uma clara demonstração de que nem mesmo a jurisprudência do STF era unânime³⁹ na apreciação dos Recursos Extraordinários e Reclamações de idêntico pleito. Em decisão que apreciou o pedido de medida liminar (Reclamação n. 4374 MC /PE), publicada no DJ de 06.02.2007, o Ministro Gilmar Mendes apresentou a seguinte argumentação:

(...) Tenho observado, porém, que algumas decisões monocráticas recentes têm dado tratamento diferenciado ao tema.

Os Ministros Celso de Mello, Carlos Britto e Ricardo Lewandowski têm negado seguimento às reclamações ajuizadas pelo INSS com o fundamento de que esta via processual, como já assentado pela jurisprudência do Tribunal, não é adequada para se reexaminar o conjunto fático-probatório em que se baseou a decisão reclamada para atestar o estado de miserabilidade do indivíduo e conceder-lhe o benefício assistencial sem seguir os parâmetros do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93 (Rcl nº 4.422/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 30.6.2006; Rcl nº 4.133/RS, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 30.6.2006; Rcl nº 4.366/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 1.6.2006).

O Ministro Sepúlveda Pertence tem enfatizado, quando em análise de decisões que concederam o benefício com base em legislação superveniente à Lei 8.742/93, que as decisões reclamadas não têm declarado a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 dessa lei, mas dado interpretação a tal dispositivo em conjunto com a legislação posterior, a

³⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recl. 2323/PR, Rel. Min. Eros Grau – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27/10/2017

³⁸SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AgRg na Recl. 2.303-6/RS, Rel. Min. Ellen Gracie – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27/10/2017

³⁹Castro, Carlos Alberto Pereira de. *Op. cit.* nota 15, p. 626.

qual não foi objeto da ADI nº 1.232 (Rcl nº 4.280/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 30.6.2006).

(...) Os inúmeros casos concretos que são objeto do conhecimento dos juízes e tribunais por todo o país, e chegam a este Tribunal pela via da reclamação ou do recurso extraordinário, têm demonstrado que os critérios objetivos estabelecidos pela Lei nº 8.742/93 são insuficientes para atestar que o idoso ou o deficiente não possuem meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Constatada tal insuficiência, os juízes e tribunais nada mais têm feito do que comprovar a condição de miserabilidade do indivíduo que pleiteia o benefício por outros meios de prova. Não se declara a inconstitucionalidade do art. 20, § 3º, mas apenas se reconhece a possibilidade de que esse parâmetro objetivo seja conjugado, no caso concreto, com outros fatores indicativos do estado de penúria do cidadão.

Em alguns casos, procede-se à interpretação sistemática da legislação superveniente que estabelece critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais.

(...) O Tribunal parece caminhar no sentido de se admitir que o critério de 1/4 do salário mínimo pode ser conjugado com outros fatores indicativos do estado de miserabilidade do indivíduo e de sua família para concessão do benefício assistencial de que trata o art. 203, inciso V, da Constituição.

(...) A meu ver, toda essa reinterpretação do art. 203 da Constituição, que vem sendo realizada tanto pelo legislador como por esta Corte, pode ser reveladora de um processo de inconstitucionalização do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93.

Diante de todas essas perplexidades sobre o tema, é certo que o Plenário do Tribunal terá que enfrentá-lo novamente.

Ademais, o próprio caráter alimentar do benefício em referência torna injustificada a alegada urgência da pretensão cautelar em casos como este.

Ante o exposto, indefiro o pedido de medida liminar. (STF, Recl. n. 4374 MC /PE, Relator: Min. GILMAR MENDES, julgado em 01/02/2007, DJ N. 26 do dia 06/02/2007).⁴⁰

Longe ainda de um entendimento pacificado e com um evidente crescimento das demandas em torno dessa temática, aliado a uma proliferação de decisões monocráticas que modificavam os posicionamentos anteriores a respeito da rigidez do critério objetivo fixado na lei, o STF terminou por reconhecer a repercussão geral da matéria em decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 567.985/MT, em 11/04/2008, e a questão foi novamente levada a julgamento pelo Pleno.

3.2 O novo posicionamento do STF em sede de controle difuso de constitucionalidade e suas implicações

A polêmica relativa ao critério econômico para concessão de benefício assistencial (renda familiar *per capita* de até 1/4 do salário mínimo) retornou à pauta do Supremo Tribunal Federal. Mas, dessa vez, o entendimento da Suprema Corte foi totalmente revisto, e contrariou aquele adotado na decisão proferida na ADIN n. 1.232/DF. O mencionado recurso foi indeferido, por maioria dos votos, e na ocasião do julgamento o STF pronunciou a inconstitucionalidade material do artigo 20, §3º, da LOAS.

⁴⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 4374/Medida Cautelar – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27/10/2017

Vejamos:

Benefício assistencial de prestação continuada ao idoso e ao deficiente. Art. 203, V, da Constituição. A Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar o art. 203, V, da Constituição da República, estabeleceu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo seja concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. 2. Art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 e a declaração de constitucionalidade da norma pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.232. Dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 que “considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo”. O requisito financeiro estabelecido pela lei teve sua constitucionalidade contestada, ao fundamento de que permitiria que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente. Ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232-1/DF, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da LOAS. 3. Decisões judiciais contrárias aos critérios objetivos preestabelecidos e Processo de inconstitucionalização dos critérios definidos pela Lei 8.742/1993. A decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar *per capita* estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de se contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e de se avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais, tais como: a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; a Lei 10.219/01, que criou o Bolsa Escola; a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro a Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade dos critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro). 4. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993. 5. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, RE 567985/MT, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Relator p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 18/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 02-10-2013 PUBLIC 03-10-2013).⁴¹

No mesmo sentido foram as decisões no RE 580963/PR, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno; e Recl 4374/PE, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, ambos julgamentos em 18/04/2013.

O Supremo Tribunal Federal modificou a sua jurisprudência para, enfim, reconhecer que o limite da renda familiar *per capita*, tal como previsto na lei, sofreu um processo de inconstitucionalização ao longo do tempo.

No exercício de sua competência geral de fiscalizar a compatibilidade formal e material de qualquer ato normativo com a Constituição, o Pretório Excelso declarou a

⁴¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 567985 – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE567985.pdf>>. Acesso em: 27/10/2017

inconstitucionalidade parcial por omissão do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93, todavia, sem pronúncia de nulidade do dispositivo e sem fixar prazo para que o legislador elegeisse um novo parâmetro. <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado>

Importante ressaltar que a decisão do STF em sede de Recurso Extraordinário não possui efeito vinculante, razão pela qual o critério de ¼ (um quarto) do salário mínimo continua vigente e passível de utilização por parte do INSS. O dispositivo da decisão produz efeitos vinculativos apenas entre as partes, pois foi prolatada em sede de controle difuso de constitucionalidade.

A Corte Suprema, por uma questão de segurança jurídica, entendeu que a lei deveria ser preservada até ulterior manifestação do legislador, sendo que passou a admitir a utilização de outros elementos probatórios capazes de aferir a condição de miserabilidade do grupo familiar e sua exposição à situação de vulnerabilidade social e econômica. Sobre o assunto, Fábio Ibrahim esclarece:

Nesse contexto, revendo a posição anterior a partir das ressalvas criadas por instâncias ordinárias e mesmo com base nas diversas e divergentes regulamentações sobre a assistência social, optou o STF por declarar a inconstitucionalidade tanto do art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, ao prever o critério objetivo de renda familiar *per capita* inferior a ¼ de salário mínimo, como do art. 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741/2003, por restringir ao idoso a benesse de percepção simultânea de benefícios assistenciais sem cômputo na renda familiar (RE 567.985/MT, Rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 17 e 18/04/2013 e RE 580.963/PR, Rel. Min. Gilmar Mendes, 17 e 18/04/2013). Todavia, em razão de potencial insegurança jurídica criada pelo afastamento de tais preceitos, optou o Tribunal por adotar a teoria da lei “ainda constitucional”, ou seja, declarar tais normas como inconstitucionais, mas sem nulidade, preservando as mesmas até a edição de nova regulamentação, a ser elaborada pelo legislador ordinário.⁴²

Em síntese, o STF acatou o entendimento de que a norma infraconstitucional, ao delimitar o conceito de miserabilidade, estava desempenhando uma função limitadora de uma garantia constitucional ilimitada. E o critério objetivo fixado na Lei n. 8.742/93 passou a ser considerado insuficiente para viabilizar o acesso à proteção assistencial do Estado.

A mudança no entendimento do Supremo Tribunal Federal a ponto de reconhecer uma inconstitucionalidade parcial do dispositivo contestado e admitir a análise do critério da miserabilidade fora do parâmetro objetivo fixado na lei que regulamenta o benefício assistencial de prestação continuada, foi uma clara demonstração de que a Corte Suprema teve a capacidade

⁴² IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.* nota 14, p. 14.

de compreender que o dinamismo das questões sociais pode trazer um novo significado à interpretação da norma e, sobretudo, à atuação dos operadores do Direito.

Essa compreensão, no entanto, não se deu de forma aleatória ou arbitrária, ela ocorreu, inclusive, em função da atividade do legislador que, passados 20 anos desde a promulgação da Lei n. 8.742/93, modificou seu conceito de pessoa necessitada e fixou um critério objetivo mais generoso aos beneficiários de outros programas assistenciais instituídos pela Política Pública de Assistência Social no Brasil.

Razão pela qual, o novo posicionamento do STF considerou que, além das mudanças políticas, econômicas e sociais que se revelaram ao longo do tempo, o processo de inconstitucionalização do dispositivo ocorreu, também, em função das “sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro”⁴³.

Essa modificação legislativa pode ser verificada em programas da Assistência Social que possuem critérios mais elásticos para a concessão de seus benefícios assistenciais. As respectivas leis utilizam como parâmetro econômico, na aferição da condição de miséria, o valor da renda familiar *per capita* inferior a ½ (meio) salário mínimo.

Dentre elas, podemos citar a Lei n. 9.533/1997, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas, e que não disponham de recursos financeiros suficientes para financiar integralmente a sua implementação. Em seu art. 5º, inciso I, fica estabelecido que:

Art. 5º Observadas as condições definidas nos arts. 1º e 2º, e sem prejuízo da diversidade de limites adotados pelos programas municipais, os recursos federais serão destinados exclusivamente a famílias que se enquadrem nos seguintes parâmetros, cumulativamente:

I - renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo;
(...).

No mesmo sentido foi a Lei n. 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, e estabeleceu em seu art. 2º, § 2º, que os benefícios do PNAA serão concedidos “para unidade familiar com renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo”.

⁴³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 4374 - Brasília, 2013. p. 34. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL4374.pdf>>. Acesso em: 27/10/2017

Essas leis são exemplos da mudança de significado que o legislador concedeu aos indivíduos em condição de extrema pobreza, ou seja, passou a adotar um parâmetro mais favorável na interpretação das situações de real vulnerabilidade econômica e social. Realidade essa que foi bem observada na decisão da Recl. 4.374/PE, no voto do Relator Ministro Gilmar Mendes, cujo trecho vale transcrever:

(...) É fácil perceber que a economia brasileira mudou completamente nos últimos 20 anos. (...) Nesse contexto de significativas mudanças econômico-sociais, as legislações em matéria de benefícios previdenciários e assistenciais trouxeram critérios econômicos mais generosos, aumentando para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo o valor padrão da renda familiar *per capita*. Por exemplo, cite-se os seguintes.

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação foi criado por meio da Medida Provisória n.º 108, de 27 de fevereiro de 2003, convertida posteriormente na Lei n.º 10.689, de 13 de junho de 2003. A regulamentação se deu por meio do Decreto n.º 4.675, de 16 de abril de 2003. O Programa Bolsa Família – PBF foi criado por meio da Medida Provisória n.º 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei n.º 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Sua regulamentação ocorreu em 17 de setembro de 2004, por meio do Decreto n.º 5.209. Com a criação do Bolsa Família, outros programas e ações de transferência de renda do Governo Federal foram unificados: Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Educação – Bolsa Escola (Lei 10.219/2001); Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA (Lei 10.689 de 2003); Programa Nacional de Renda Mínima Vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação (MP 2.206-1/2001) Programa Auxílio-Gás (Decreto n.º 4.102/2002); Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto 3.811/2001).

Portanto, os programas de assistência social no Brasil utilizam, atualmente, o valor de $\frac{1}{2}$ salário mínimo como referencial econômico para a concessão dos respectivos benefícios. Tal fato representa, em primeiro lugar, um indicador bastante razoável de que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo utilizado pela LOAS está completamente defasado e mostra-se atualmente inadequado para aferir a miserabilidade das famílias que, de acordo com o art. 203, V, da Constituição, possuem o direito ao benefício assistencial. Em segundo lugar, constitui um fato revelador de que o próprio legislador vem reinterpretando o art. 203 da Constituição da República segundo parâmetros econômico-sociais distintos daqueles que serviram de base para a edição da LOAS no início da década de 1990.⁴⁴

Não podemos deixar de considerar um importante avanço instituído pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, a Lei n. 13.146/2015, com a inclusão do § 11 ao artigo 20 da Loas, que admite que outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar podem ser utilizados na análise da situação de vulnerabilidade para concessão do benefício assistencial.

Todavia, o legislador se manteve silente quanto ao critério de $\frac{1}{4}$ (um quarto) fixado na LOAS, mesmo após o pronunciamento do STF e o reconhecimento da defasagem que este parâmetro sofreu ao longo dos anos pela jurisprudência pátria, que vem seguindo a orientação dada aos demais programas assistenciais na edição de leis subsequentes, de modo a admitir a

⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 4374 - Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL4374.pdf>>. Acesso em: 27/10/2017

referência de valor inferior a metade do salário mínimo na aferição da renda familiar *per capita*, ou mesmo de considerar outros meios probatórios na instrução processual.

Surge, então, uma discussão relativa a atuação judicial no controle de políticas públicas e sua interferência nas atribuições exclusivas dos Poderes Legislativo e Executivo, questionando-se, assim, a desobediência ao princípio da separação dos poderes, capaz de comprometer o fundamento do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, Jose Aldizio Pereira Junior assevera:

Ainda que se perceba nobreza na atuação judiciária, que, ao nosso ver, por via equivocada, busca cumprir um papel social de proteção aos indivíduos, querendo demonstrar e fincar a sua legitimidade democrática dentro do Estado de Direito, tal percepção de concretização de direitos fundamentais é um caminho perigoso, por permear fronteiras estranhas ao seu âmbito atuação constitucional.

Aliás, ao ignorar instrumentos legislativos, o julgador acaba por desprestigiar a vontade popular neles materializada, tornando-se ainda mais afastado do seu papel democrático, permitindo que ele, dessa sorte, se substitua ao legislador.

Ainda mais gravoso para nós é o fato de inexistir, ao menos no caso estudado, omissão do Poder Público que justifique a atuação positiva e materialista do Judiciário, ou seja, que renda ensejo a invasão de competência institucional. No caso, como nos manifestamos anteriormente, trata-se de clara opção legislativa em destinar a exclusão apenas aos benefícios assistenciais, por entender que esses têm por destinatários pessoas miseráveis e desassistidas.

A visão do Judiciário como apenas concessor de benefícios - numa clara opção por distribuir renda-, simplifica a sua função constitucional, e põe em risco a higidez dos sistemas de previdência e assistência sociais, causando insegurança jurídica à Administração no que tange às ações de política pública. Gera, indubitavelmente, sérios prejuízos para as futuras gerações de segurados, inclusive com a possibilidade de ruptura econômica da Previdência Social, gerando sua "quebra", sua "falência".⁴⁵

Como visto ao longo deste trabalho, o benefício de prestação continuada constitui um importante instrumento na preservação da dignidade da pessoa humana, com o objetivo de favorecer, por meio do pagamento de um salário mínimo, as condições mínimas necessárias ao sustento da pessoa idosa ou portadora de deficiência em situação de vulnerabilidade social.

Ocorre que, desde o advento da Lei n. 8.742/93, o critério objetivo da renda fixado na razão de ¼ do salário mínimo, demonstrou ser insuficiente para atender satisfatoriamente os postulantes ao benefício na via administrativa, razão pela qual grande número de necessitados se valem da prestação jurisdicional para pleitear a concessão do amparo indeferido

⁴⁵ JUNIOR, Jose Aldizio Pereira. Critério econômico do amparo social: o entendimento judicial e a solução dada recentemente pelo STF - julgamento do RE 567.985/MT e Reclamação nº 4.374/PE. Jose Aldizio Pereira Junior. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,criterio-economico-do-amparo-social-o-entendimento-judicial-e-a-solucao-dada-recentemente-pelo-stf-julgamento,47098.html>>. Acesso em: 25/10/2017.

administrativamente, por considerar que, mesmo não atendendo ao requisito legal, não possuem os meios necessários a sua subsistência.

Inegável a aproximação que tal demanda proporciona entre a população e o Poder Judiciário, e que roga por uma atuação do intérprete muito além da mera reprodução acrítica de leis e de precedentes jurisprudenciais, de modo que as peculiaridades de cada caso concreto precisam ser respeitadas e conferidas. Fábio Ibrahim assim enfatiza:

De fato, ainda que o Legislador frequentemente utilize-se de parâmetros objetivos para a fixação de direitos, a restrição financeira pode e deve ser ponderada com características do caso concreto, sob pena de condenar-se à morte o necessitado. Ainda que a extensão de benefício somente possa ser feita por lei, não deve o intérprete omitir-se à realidade social.

Dentro do atual momento pós-positivista do Direito, aliado à reconhecida força normativa da Constituição, os princípios jurídicos constitucionais são dotados também de eficácia positiva, além das clássicas eficácias interpretativa e negativa, permitindo a demanda judicial de seu núcleo fundamental. A concessão do benefício assistencial, nestas hipóteses, justifica-se a partir do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o qual possui, como núcleo essencial, plenamente sindicável, o *mínimo existencial*, isto é, o fornecimento de recursos elementares para a sobrevivência digna do ser humano.⁴⁶

Oportuno repetir que o critério econômico fixado na lei é apenas um elemento objetivo para aferir a hipossuficiência, mas não pode ser considerada a única forma de provar que o postulante ao benefício possui ou não condições de se manter ou de ser mantido por sua família. Em respeito ao princípio do livre convencimento motivado do juiz, que não está subordinado ao sistema de tarifação legal de provas, outros parâmetros poderão ser utilizados. Sendo assim, o valor da renda familiar *per capita* não deve ser tida único meio de prova da condição de miserabilidade, não podendo vincular o magistrado a um elemento probatório sob pena de cercear o seu direito de julgar⁴⁷.

Por isso, apesar das críticas pelo aparente excesso de ativismo e em razão da ampliação do benefício sem a correspondente fonte de custeio, os motivos que garantem sua eficácia também devem ser considerados em julgamentos de casos semelhantes, o que acaba servindo como mecanismo de promoção da democracia e da justiça social. O mais importante, nesse caso, é protagonizar a função precípua de proteção e guarda dos direitos e garantias constitucionais, atribuída indistintamente aos três Poderes da República. Como bem sintetiza Diniz:

Fica claro, nesse sentido, que a implementação dos compromissos constitucionais e a busca pela máxima efetividade de suas normas são, em um Estado Democrático de Direito, obrigações direcionadas aos três Poderes da República de forma indistinta. É

⁴⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Op. cit.* nota 14, p. 14.

⁴⁷ LEITÃO, André Studart. *Op. cit.* nota 13, p. 754.

dizer, nenhum deles deve poupar esforços para fazer cumprir os objetivos cunhados na constituição.

Diante dessa nova realidade, é natural que o envolvimento da função judicante na seara política seja mais incisivo, sobretudo se considerado que o papel do aplicador do Direito no processo interpretativo das normas constitucionais ganha cada vez mais importância. O mero silogismo não encontra mais espaço no exercício da jurisdição, demandando-se do magistrado, mais do que uma simplória conformação entre fatos e normas, a análise do caso concreto à luz de princípios e valores constitucionais.⁴⁸

É possível compreender que, a partir do momento em que o Estado se torna responsável por questões sociais e econômicas, uma definição de tripartição rigorosa das funções entre os três poderes pode prejudicar a eficiência dos respectivos direitos. Sobre o assunto, Paulo Bonavides afirma que “numa idade em que o povo organizado se fez o único e verdadeiro poder e o Estado contraiu na ordem social responsabilidades que o Estado Liberal jamais conheceu, não há lugar para a prática de um princípio rigoroso de separação”⁴⁹.

Sem pretensão de se aprofundar no debate sobre esse tema, é importante ressaltar que o avanço na teoria da separação dos poderes, com a conseqüente relativização de uma separação rígida entre os órgãos, serviu para admitir uma abrangência do controle judicial da atividade e das possíveis omissões do Poder Público, especialmente no tocante à implementação de políticas públicas. Segundo o qual, Dias sintetiza:

O princípio da separação dos poderes, assim, engendra a possibilidade de múltiplas interações, notadamente no que diz respeito ao papel que o Poder Judiciário pode desenvolver do ponto de vista do equilíbrio das políticas sob a ótica da teoria da justiça.⁵⁰

Sendo assim, o inter-relacionamento entre os poderes não objetiva apenas que ocorra um maior controle de um órgão sobre o outro, mas também que o organismo político se torne mais eficiente, característica essencial na difícil tarefa de implementar os inúmeros programas da nossa Constituição Federal.

Ademais, a suposta limitação financeira do Estado não pode configurar um obstáculo na implementação de direitos e garantias fundamentais, ao contrário, deve servir como incentivo à implementação de políticas públicas capazes de, progressivamente, efetivar direitos que, pela contenção de recursos financeiros, não puderem ser imediatamente satisfeitos⁵¹.

⁴⁸ LIMA, Ana Angélica Moreira Ribeiro. Ativismo Judicial e Direitos Sociais: construção e adequação do critério econômico para acessar o benefício assistencial de prestação continuada. Ana Angélica Moreira Ribeiro Lima e Matheus Brito Nunes Diniz. Disponível em: <<http://www2.fpb.edu.br/revista/index.php/direitofpb/article/view/113>>. Acesso em: 25/10/2017

⁴⁹ BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 157.

⁵⁰ DIAS, Jean Carlos. *Op. cit.* nota 12, p. 95

⁵¹ BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008, p. 150.

O fato é que o benefício assistencial de prestação continuada se tornou um importante instrumento na distribuição de renda e justiça social em nosso país. O STF exerceu o seu papel de garantidor e intérprete da Constituição Federal, cabe agora, aos demais operadores do Direito, especialmente os que atuam no âmbito da Assistência Social, manter uma prática pertinente à proteção dos princípios da dignidade da pessoa humana e do não retrocesso social, e se prepararem para estar cada dia mais sensível à uma interpretação da legislação em consonância com a permanente garantia desses princípios constitucionais.

CONCLUSÃO

A inclusão da Assistência Social como política pública da Seguridade Social, direito do cidadão e responsabilidade do Estado, pode ser considerado como um importante avanço e nos permite acreditar numa possibilidade real de algum dia alcançar a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos, objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil tão bem consignados em nossa Constituição (art. 3º, incisos III e IV, CF/88).

Percebemos que, no cenário de estratégias do Poder Público para combater a pobreza e as desigualdades sociais, o benefício assistencial de prestação continuada, instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social, configura um importante instrumento de amparo aos cidadãos com maior dificuldade de conseguir uma inserção social adequada. Pois oferece aos idosos e aos portadores de deficiência em situação de vulnerabilidade social e econômica condições mais dignas e uma melhor qualidade de vida.

Infelizmente, como inúmeros desfavorecidos não conseguem se enquadrar na análise da Administração Pública para concessão do benefício, por ultrapassar a renda mínima fixada na lei, na razão de menos de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para cada integrante da família, o Poder Judiciário deverá continuar desempenhando um papel fundamental no julgamento das demandas propostas em face do INSS, após a resposta de indeferimento administrativo.

Como o Supremo Tribunal Federal, enquanto guardião da constituição e corte máxima da justiça brasileira, já se pronunciou sobre a questão, admitindo que o limite da renda familiar *per capita*, tal como previsto na Lei n. 8.742/93, sofreu um processo de inconstitucionalização ao longo do tempo, caberá agora ao juízo ponderar em cada caso concreto as reais condições da família para aferição da miserabilidade.

Por fim, reiteramos que uma interpretação austera da lei, bem como uma aplicação rígida de critérios matemáticos, pode resultar em resoluções injustas e distantes da real intenção da norma constitucional, razão pela qual se torna inaceitável qualquer tentativa de tornar o aplicador do direito um refém do texto impresso. Isso poderia comprometer o ideal de redistribuição de renda e de redução das desigualdades em nosso país, além de significar uma flagrante violação aos objetivos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALVIM, J. E. Carreira. Comentários à Lei dos Juizados Especiais Federais Cíveis./ J. E. Carreira Alvim e Luciana Gontijo Carreira Alvim Cabral./ 3ª ed. (ano 2008), 1ª reimp./ Curitiba: Juruá, 2009.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: parâmetros objetivos e tutela coletiva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008

BOCHENEK, Antonio César. A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros / Antonio César Bochenek. – Brasília: CJF, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Teoria do Estado. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008

BRAGANÇA, Kerlly Huback. Manual de Direito Previdenciário / Kerlly Huback Bragança. – 8.ª ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Súmulas. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>> Acesso em: 25/09/2017.

BRASIL. AJUFE. Enunciados FONAJEF. Disponível em: <<http://www.ajufe.org/fonajef/9625-iii-fonajef.>> Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.214/2007. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm> Acesso em: 16/07/2017.

BRASIL. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Lei nº 13.146, de 06/07/2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm> Acesso em: 16/07/2017.

BRASIL. Estatuto do Idoso. Lei nº 10.741, de 1º/10/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm> Acesso em: 16/07/2017.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei n. 8.742, de 7/12/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm> Acesso em: 16/07/2017.

BRASIL. Lei n.º 9.533, de 10/12/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm> Acesso em: 16/07/2017.

BRASIL. Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA. Lei n.º 10.689, de 13/06/2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.689.htm> Acesso em: 16/07/2017.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg no REsp 523864. Ministro Felix Fischer. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22FELIX+FISCHER%22%29.min.&processo=523864&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 308.711. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22HAMILTON+CARVALHIDO%22%29.min.&processo=308711&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIN N. 1.232/DF. DJ. 1.6.2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1232&processo=1232>> Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 4374 – LOAS – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RCL4374.pdf>> p. 33/34. Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 567985 – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE567985.pdf>>. Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 4374/Medida Cautelar – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recl. 2323/PR, Rel. Min. Eros Grau – Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27/10/2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AgRg na Recl. 2.303-6/RS, Rel. Min. Ellen Gracie/Brasília/2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>. Acesso em: 27/10/2017.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro; João Batista Lazzari – 10 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de Direito Previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. – 20 ed. rev. atua. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos económicos, sociais e culturais. In: GARU, Eros Roberto e CUNHA, Sérgio Sérvulo da Cunha (coordenadores). Estudo de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Curso de direito da seguridade social / Marcus Orione Gonçalves Correia, Érica Paula Barcha Correia. – 7. ed. – São Paulo : Saraiva, 2013.

CRUZ, Luiz Antônio Ribeiro da et al. Quem são os desamparados que necessitam da assistência social: os limites da administração pública e o poder judiciário na definição desse conceito fundamental. In: Concursos de Artigos Jurídicos: Direito à Assistência Social. Org. Simone Aparecida Albuquerque, Karoline Aires Ferreira Olivindo, Sandra Mara Campos Alves. Brasília, DF: Fiocruz Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>.

DIAS, Eduardo Rocha. Curso de Direito Previdenciário / Eduardo Rocha Dias, José Leandro de Monteiro Macêdo. São Paulo: Método, 2008

DIAS, Jean Carlos. O Controle Judicial de Políticas Públicas. São Paulo: Método, 2007

FARIA, José Eduardo. O judiciário e os direitos humanos sociais: notas para uma avaliação da justiça brasileira. In: FARIA, José Eduardo (org.). Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça. São Paulo: Malheiros, 1998

FORTES, Simone Barbisan. Conceito aberto de família e seguridade social. In Direito da previdência e assistência social: elementos para uma compreensão interdisciplinar. VAZ, Paulo Afonso Brum; SAVARIS, José Antonio (orgs.). Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. O controle judicial de políticas públicas / Américo Bedê Freire Junior. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. – (Coleção Temas fundamentais de direito: v. 1)

GOES, Hugo Medeiros de, 1968. – Manual de direito previdenciário / Hugo Goes. – 3. ed. rev. ampl. e atual. – Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de direito previdenciário / Fábio Zambitte Ibrahim. - 19 ed. – Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

JUNIOR, Jose Aldizio Pereira. Critério econômico do amparo social: o entendimento judicial e a solução dada recentemente pelo STF - julgamento do RE 567.985/MT e Reclamação nº 4.374/PE. Jose Aldizio Pereira Junior. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,criterio-economico-do-amparo-social-o-entendimento-judicial-e-a-solucao-dada-recentemente-pelo-stf-julgamento,47098.html>>. Acesso em: 25/10/2017.

JUSTIÇA FEDERAL. Súmulas da Turma Nacional de Uniformização. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>> Acesso em: 25/09/2017

KERTZMAN, Ivan Mascarenhas, 1977 – Curso Prático de Direito Previdenciário / Ivan Mascarenhas Kertzman. Salvador: JusPODIVM, 2005.

LEITÃO, André Studart. Manual de direito previdenciário / André Studart Leitão, Augusto Grieco Sant'Anna Meirinho. – São Paulo: Saraiva, 2013.

LIMA, Ana Angélica Moreira Ribeiro. Ativismo Judicial e Direitos Sociais: construção e adequação do critério econômico para acessar o benefício assistencial de prestação continuada.

Ana Angélica Moreira Ribeiro Lima e Matheus Brito Nunes Diniz. Disponível em: <<http://www2.fpb.edu.br/revista/index.php/direitofpb/article/view/113>>. Acesso em: 25/10/2017.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. Benefícios previdenciários das pessoas com deficiência/ Wladimir Novaes Martinez – 2. Ed. – São Paulo: LTr, 2015.

MARTINS, Sergio Pinto. Direito da seguridade social / Sergio Pinto Martins – 36. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

SABATOVSKI, Emilio. Seguridade Social nos Tribunais / Emilio Sabatovski, Iara P. Fontoura/Curitiba: Juruá, 2014.

SANTOS, Marisa Ferreira. Direito previdenciário esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário/Marisa Ferreira Santos. – 7. ed. - São Paulo: Saraiva, 2011 – (Coleção Sinopses jurídicas; v. 25).