



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO

EZEQUIAS RIQUEL SANTOS DA SILVA

**SEGURIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A VIOLAÇÃO DO ART.
203 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA PERSPECTIVA DO BENEFÍCIO
DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)**

MOSSORÓ/RN
2023

EZEQUIAS RIQUEL SANTOS DA SILVA

**SEGURIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A VIOLAÇÃO DO ART.
203 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA PERSPECTIVA DO BENEFÍCIO
DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ribeiro Vitor.

MOSSORÓ/RN
2023

EZEQUIAS RIQUEL SANTOS DA SILVA

SEGURIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A VIOLAÇÃO DO ART. 203 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA PERSPECTIVA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas como parte dos requisitos para obtenção do grau de bacharel em Direito, no curso de Direito da UFERSA.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Ribeiro Vitor.

APROVADO EM: 08 / 05 / 2023.

BANCA EXAMINADORA

RODRIGO RIBEIRO
VITOR

DN: cn=RODRIGO RIBEIRO
VITOR, ou=UFERSA -
Universidade Federal Rural Do Semi-
Árido, o=ICPÉdu, c=BR
Dados: 2023.05.24 22:33:09 -03'00'

Prof. Dr. Rodrigo Ribeiro Vitor - UFERSA
Presidente

RODRIGO VIEIRA
COSTA

Assinado de forma digital por RODRIGO VIEIRA COSTA:
Dados: 2023.05.25 08:31:11 -03'00'

Prof. Dr. Rodrigo Viera Costa – UFERSA

Primeiro Membro

MARIO SERGIO FALCAO
MAIA

Assinado de forma digital por MARIO
SERGIO FALCAO MAIA
Dados: 2023.05.26 08:00:29 -03'00'

Prof. Dr. Mario Sergio Falcão Maia – UFERSA
Segundo Membro

A Ednaldo José Oliveira da Silva

Pelo privilégio de ser seu filho e ter aprendido muito sobre ser uma pessoa honesta e digna de suas conquistas. Muito obrigado.

À Rosivânia Maia Santos

Por sempre me ajudar tanto, para superarmos as dificuldades e pelo incentivo para continuar estudando. Te amo! Muito obrigado!

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, eles tiveram um papel importante para a minha permanência na faculdade, em muitos momentos tirando da própria renda, mesmo a família não possuindo uma renda fixa. Obrigado por sempre estarem ao meu lado.

Agradeço aos meus professores, em especial ao Prof. Rodrigo Leite, por ajudar e incentivar a produção do meu primeiro artigo científico, no qual não foi um dos melhores, mas teve um papel fundamental para o meu processo de aprendizagem; ao Prof. Mário Sérgio, que sempre passou tranquilidade em suas disciplinas e confiança de que tudo iria dar certo; ao Prof. Walton, por ensinar que a realidade da profissão e da vida não é uma jornada fácil, sendo necessário persistirmos no nosso objetivo e não desistir por conta das dificuldades encontradas; e ao Prof. Rodrigo Ribeiro Vitor, por me apoiar e incentivar na produção desse trabalho. Agradeço a todos por compreenderem a minha realidade e por ajudarem a me formar como pessoa e profissional.

Agradeço as minhas amigas e amigos de trabalho no INSS, em especial a Lazianne e Márcia Gutemberg, no qual sempre acreditaram em mim e nunca me deixaram desistir, sempre contribuindo para o meu desenvolvimento individual, também sou grato a Marcio por contribuir com materiais sobre o BPC, visto a sua pesquisa de mestrado ser direcionada a essa área; Agradeço também a Ana Sávia por ser umas das pessoas que confiou na minha capacidade e ajudou a construir o profissional que sou hoje, assim como também sou grato pela paciência das minhas amigas de trabalho no escritório, Andressa e Bruna.

Agradeço aos meus grandes amigos Luan Fonsceca e Douglas Diógenes, por dividirem essa caminhada tão especial comigo, sempre juntos nas dificuldades e alegrias ao decorrer da graduação, por compartilhar o desejo de persistir na luta de tornar a universidade pública um lugar melhor para todos aqueles que precisam de oportunidade, assim como eu precisei, sem vocês não estaria aqui.

Sou grato também as políticas públicas que sustentam a universidade, em especial a Vila Acadêmica da Ufersa e a Bolsa permanência, por me proporcionarem as condições necessárias de estrutura e renda, garantindo assim que a conclusão do curso fosse alcançada.

Agradeço à Dayane e à Ana Vitória por serem tão parceiras durante toda a minha graduação, pessoas que agregaram um conhecimento único sobre a visão de mundo.

Agradeço a Marcelo por ser um amigo para todos os momentos de reflexão.

Obrigado, sem vocês não estaria realizando esse sonho!

SEGURIDADE SOCIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A VIOLAÇÃO DO ART. 203 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 NA PERSPECTIVA DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

Ezequias Riquel Santos da Silva
Rodrigo Ribeiro Vitor

RESUMO: O presente artigo foca na análise da garantia da Assistência Social na perspectiva do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Desse modo, estabelece como problema de pesquisa: Do ponto de vista do BPC, a Assistência Social, enquanto garantia constitucional, tem sido efetivada? Nesse sentido, é observado a não garantia do BPC no âmbito administrativo, sendo concedido posteriormente na via judicial através de respaldos jurídicos. Assim, parte-se da hipótese de que o indeferimento administrativo resulta na violação da garantia constitucional sobre a assistencial social para aqueles que necessitam. Para tanto, estabeleceu-se como objetivo geral identificar as principais dificuldades para o acesso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, a fim de alcançá-lo, se faz necessário estabelecer os seguintes objetivos específicos: analisar o conceito e contextualização histórica do BPC; averiguar a Importância do BPC e os limites administrativos; E, por último, realizar a análise sobre o indeferimento administrativo e efetivação judicial do BPC. Assim, inicialmente, a pesquisa se direciona a conceitualização de pontos relacionados a seguridade social, mais precisamente sobre a assistência social, além de ser abordado sobre o contexto histórico do surgimento do BPC. Em seguida, o estudo se debruça sobre a importância do benefício na vida dos beneficiários e as dificuldades encontradas para sua concessão na via administrativa. Posteriormente, será analisado os motivos que influenciam no indeferimento administrativo, podendo ser observado mais adiante uma análise sobre os respaldos jurídicos que garantem o seu acesso na esfera judicial. Para tal objetivo ser concretizado, recorrendo-se ao método de pesquisa dedutivo, utilizou-se de pesquisa bibliográfica, legislativa e documental como fontes de consulta. Verifica-se no final que o benefício assistencial direcionado àqueles que necessitarem tem um papel fundamental na vida dos mesmos, sendo observado os requisitos exigidos perante o órgão administrador (INSS) e o entendimento sobre o acesso do auxílio na via judicial. Por fim, nota-se que o acesso do BPC está sendo garantido de forma parcial pelo órgão administrador, resultando assim no aumento de processos no âmbito da justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada (BPC). Indeferimento administrativo. Efetivação Judicial.

SOCIAL SECURITY: A CRITICAL ANALYSIS ON THE VIOLATION OF ART. 203 OF THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988 IN THE PERSPECTIVE OF THE BENEFIT OF CONTINUED PROVISION (BPC)

ABSTRACT: This article focuses on the analysis of the Social Assistance guarantee from the perspective of the Continuous Provision Benefit (BPC). Thus, it establishes as a research problem: From the point of view of the BPC, has Social Assistance, as a constitutional guarantee, been implemented? In this sense, the non-guarantee of the BPC at the administrative level is observed, being granted later in court through legal support. Thus, it is

assumed that the administrative rejection results in the violation of the constitutional guarantee on social assistance for those in need. Therefore, it was established as a general objective to identify the main difficulties in accessing the Benefit of Continued Provision (BPC) and, in order to achieve it, it is necessary to establish the following specific objectives: to analyze the concept and historical context of the BPC; ascertain the importance of the BPC and the administrative limits; And, finally, carry out the analysis on the administrative rejection and judicial effectiveness of the BPC. Thus, initially, the research is directed towards the conceptualization of points related to social security, more precisely about social assistance, in addition to being approached about the historical context of the emergence of the BPC. Then, the study focuses on the importance of the benefit in the lives of beneficiaries and the difficulties encountered in granting it through the administrative process. Subsequently, the reasons that influence the administrative rejection will be analyzed, and an analysis of the legal support that guarantees its access in the judicial sphere can be observed later. For this objective to be achieved, resorting to the deductive research method, bibliographical, legislative and documentary research was used as sources of consultation. In the end, it is verified that the assistance benefit directed to those who need it has a fundamental role in their lives, observing the requirements demanded before the administrative body (INSS) and the understanding about access to assistance in the judicial process. Finally, it is noted that access to the BPC is being partially guaranteed by the administrative body, thus resulting in an increase in lawsuits within the scope of justice.

KEYWORDS: Social assistance. Continuing Provision Benefit (BPC). Administrative rejection. Judicial Enforcement.

INTRODUÇÃO

Levando em consideração que a Assistência Social é uma garantia constitucional, o presente trabalho consiste em verificar os requisitos administrativos que limitam o acesso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e resulta no seu indeferimento, sendo observado o aumento da demanda na via judicial. Nessa perspectiva, essa temática se torna relevante pelo fato desse amparo social atender milhares de pessoas com deficiência e idosos no país, tendo esse auxílio um papel fundamental na vida dos beneficiários, como será observado posteriormente ao decorrer do trabalho.

Nesse sentido, é importante que a pesquisa relacionada ao tema aborde conceitos básicos da seguridade social e assistência social, inclusive, a partir de uma contextualização histórica do surgimento do BPC, da sua importância para os deficientes e idosos, bem como acerca das dificuldades encontradas na via administrativa para sua concessão. Além disso, é importante que se verifique os fatores mais questionáveis que influenciam no indeferimento administrativo, bem como o posicionamento judicial ante tal situação e os respectivos entendimentos e respaldos jurídicos utilizados.

Dada a contextualização supracitada, estabeleceu-se o seguinte problema de pesquisa: Do ponto de vista do BPC, a Assistência Social, enquanto garantia constitucional, tem sido efetivada? Sendo assim, verifica-se que a não garantia do BPC na via administrativa viola o respaldo constitucional sobre a assistência social, sendo questionado então se o benefício assistencial está sendo assegurado para aqueles que necessitam. Por isso, partiu-se da hipótese de que as exigências perante o órgão administrador são confusas para o público a quem esse auxílio é direcionado.

Assim, o estudo tem como objetivo geral identificar as principais dificuldades para o alcance do Benefício de Prestação Continuada (BPC), tendo como objetivos específicos os conceitos e abordagem histórica do BPC, a importância do BPC e os limites administrativos encontrados e, a análise sobre o indeferimento administrativo e a efetivação judicial do BPC.

Nessa linha, estabelecidos estes objetivos específicos, recorreu-se a uma pesquisa bibliográfica, sendo analisado legislação específica sobre a questão da assistência social e artigos científicos que tratam sobre a criação do amparo social, a partir do método dedutivo, optando no primeiro tópico um estudo sobre os conceitos básicos e o surgimento do benefício, para trazer assim uma melhor compreensão sobre o tema, sendo essa abordagem importante para alcançar o primeiro objetivo específico.

Já o segundo objetivo específico foi trabalho no tópico associado a importância e os limites administrativos para o acesso do BPC, sendo necessário entender o papel que o benefício tem na vida dos deficientes e idosos no país, e também, as dificuldades encontradas no processo administrativo.

Por fim, o terceiro objetivo específico está correlacionado sobre a análise do indeferimento definido pelo órgão administrador, sendo feito um levantamento para verificar se houve o aumento, ou não, da judicialização de requerimentos indeferidos na via administrativa, tendo sua garantia efetivada na esfera judicial.

Desse modo, buscará identificar quais as principais razões dos indeferimentos no cenário administrativo e os respaldos que garantem a concessão na via judicial, já que esse direito se apresenta como uma garantia para aqueles que necessitarem, disposto no art. 203 da Constituição Federal de 1988.

Por último, encerra-se a pesquisa com a análise obtida diante de todo o conteúdo exposto no trabalho.

1. CONCEITOS E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO BPC

A fim de identificar e analisar sobre a Assistência Social e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), são pontuados conceitos sobre o tema, principiológicos e momentos históricos relacionados ao seu surgimento e sua finalidade. Assim, o presente tópico busca inicialmente compreender a conceitualização do sistema de segurança social brasileiro, bem como elencar os principais objetivos e princípios relacionados à assistência social, na qual encontra-se inserido o BPC. Posteriormente, procura-se abordar brevemente o histórico de surgimento do referido BPC e suas características básicas.

1.1. Conceito da assistência social no Brasil

Inicialmente, é necessário abordar sobre o conceito da Seguridade Social, podendo-se dizer que a seguridade social é uma garantia para os cidadãos, visto a possibilidade dos indivíduos, ao decorrer da vida, passarem por situações que os impossibilitem de trabalhar e continuar a receberem sua renda, devido ao surgimento de doenças, deficiências, idade avançada, desemprego, entre outros fatores (COSTA, NETO, SANTANA, 2021).

Ademais, sendo observado a legislação Constitucional, é possível entender que a Seguridade Social deve garantir o direito à previdência, à saúde e à assistência social, sendo esses os três pilares da seguridade social, no qual o art. 194, da CF/1988 dispõe que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Costa, Neto e Santana (2021, p.68) afirmam que:

A próxima Constituição Federal inédita a respeito da previdência social, fora a promulgada no ano de 1988 e vigente até hoje. Ela foi a primeira a instituir os três pilares da seguridade social, desenvolvendo um sistema de proteção social de caráter tridimensional, quais sejam: saúde, previdência social e assistência social.

Assim, vale ressaltar que os três pilares mencionados possuem características diferentes, sendo o primeiro pilar representado pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e garantido no art. 196 da CF/88, dispondo que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988).

Já quando se fala em Previdência Social, Costa, Neto e Santana (2021, p. 71) entendem que:

A previdência social nada mais é do que um seguro social, elaborado por um sistema que busca garantir a sustentabilidade de seus contribuintes, transferindo as contribuições atuais para aqueles que contribuíram no passado e, após perderem a capacidade para exercício do trabalho, cumpriram os requisitos para auferir determinada renda.

Ou seja, a previdência social está diretamente relacionada com a contribuição, sendo este o requisito principal e necessário para o acesso dos benefícios garantidos nesse pilar, possuindo algumas exceções, mas sendo de caráter essencial a comprovação da qualidade de segurado perante a previdência.

Por último, temos a Assistência Social, importante destacar que o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2015) informa que a Assistência Social é organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e possui como objetivo garantir a proteção social aos cidadãos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos.

Nesse sentido, a Proteção Social é definida por Di Giovanni (1998, p. 10), como “formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio [...]”. Pode ser incluído também nesse sistema algumas formas seletivas de distribuição e redistribuição de renda e serviços que atendam às necessidades decorrentes daquelas condições de vulnerabilidade, entre as quais encontram-se as pessoas com deficiência e idosas.

Inclusive, sobre a organicidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate a fome afirma que:

No caso da gestão municipal e do Distrito Federal, são possíveis três níveis de habilitação ao SUAS: inicial, básica e plena. A gestão inicial fica por conta dos municípios que atendam a requisitos mínimos, como a existência e funcionamento de conselho, fundo e planos municipais de assistência social, além da execução das ações da Proteção Social Básica com recursos próprios. No nível básico, o município assume, com autonomia, a gestão da proteção social básica. No nível pleno, ele passa à gestão total das ações socioassistenciais.

Nessa linha, pode-se entender então que as gestões que administram o SUAS no âmbito municipal possuem níveis a serem respeitados para o alcance pleno do direito, passando pela fase inicial, sendo essa fase coordenada pelo próprio município, onde o mesmo é responsável pelo planejamento de atendimento as garantias mínimas dos cidadãos. Posteriormente, no nível básico o município assume uma maior autonomia sobre a garantia do

resguardo social e, por último, o nível pleno estabelece total desempenho sobre as diretrizes da assistência social.

Assim, nas palavras de Sand (2018, p. 151), dispõe que:

Como inovações nesta política assistencial, é crucial citar a reordenação de sua gestão, como um sistema político administrativo descentralizado e participativo, englobando os três níveis do governo. Foram ampliados os espaços de participação política e social nos tramites de gestão e deliberação da política de assistência social, além de colaborar para o reconhecimento das peculiaridades (culturais, naturais, históricas, dentre outras) de cada município, através das Secretarias Municipais de Assistência Social, ampliando o rol de ações articuladas às demais políticas sociais.

Ademais, quando se fala sobre a política de assistência social, destaca-se a importância do modelo social garantido pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Desse modo, enquanto política de proteção social, a assistência social assume um papel importante sobre a articulação de políticas e serviços públicos com vistas à inclusão social das pessoas com deficiência e garantia de renda para os idosos.

Nessa perspectiva, a Assistência Social pode ser definida também como uma Política Pública não contributiva e que integra a Seguridade social, tendo função de prover os mínimos sociais, sendo realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas, conceito esse que pode ser encontrado na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 1993.

Inclusive, vale mencionar que a garantia da assistência social é uma “política de seguridade social não contributiva que provê os mínimos sociais. É realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento as necessidades básicas” (HORVATH JUNIOR, 2008, p. 116).

Portanto, o BPC, sendo um auxílio garantido pela assistência social, pode ser compreendido como um instrumento capaz de promover a inclusão social de uma população considerada vulnerável, ou seja, indivíduos “incapazes para o trabalho e para a vida independente” (MEDEIROS; SAWAYA NETO; GRANJA, 2009, p. 17).

1.2. Contexto histórico da criação do Benefício de Prestação Continuada (BPC)

O cenário que tem como base uma política pública ligada à Assistência Social, perpassa um complexo e intenso contexto histórico que envolve a pobreza em suas variadas dimensões no Brasil. Assim sendo, compreende-se como indispensável, a observância acerca dos aspectos que contornam esse fenômeno e que estão ligados a condição de vida de uma numerosa parte da população brasileira. A população idosa e as pessoas com deficiência que

estão em condição de pobreza possuem direito à política do BPC que terá sua previsão normativa e sua regulamentação brevemente analisadas neste item.

O BPC, sendo um auxílio da assistência social, é o único benefício assistencial garantido pela Constituição Federal de 1988. Após sua criação, substituiu e gerou uma maior contribuição social em relação ao benefício anterior, que não garantia os mesmos direitos, conhecido no período como Renda Mensal Vitalícia, criada na década de 1970.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é o único benefício constitucional da assistência social, mantido com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social e operado pelo INSS. Criado em 1996, ele substituiu e ampliou a antiga Renda Mensal Vitalícia, de 1974, passando a ser não contributivo e a pagar o valor de um salário mínimo a idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiência com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo, com renda familiar per capita de até um quarto do salário mínimo. (CEE, 2020)

Seguindo esse raciocínio, anterior a promulgação da CF de 1988, o benefício que até então fazia parte da Previdência Social era a Renda Mensal Vitalícia (RMV), que passou a ser pensado posteriormente como um auxílio da Assistência Social. Nessa linha, a RMV foi criada em 1974 pela Lei n. 6.179, era um benefício que não garantia o valor total do salário mínimo, sendo a porcentagem somente de 60%, destinado às pessoas idosas com setenta anos ou mais e aquelas incapacitadas para o trabalho, possuindo como requisitos a filiação à Previdência por no mínimo doze meses, ou então pessoas que tivessem exercido atividade remunerada por cinco anos, consecutivos ou não, mesmo sem estarem filiados à Previdência, e também aquelas que vinculassem sobre a Previdência após completar sessenta anos sem direito aos benefícios do regime e que não auferissem renda maior do que o valor da RMV (BOSCHETTI, 2006).

Logo, como já abordado, para ser alcançado a RMV era necessário a filiação ao regime previdenciário ou a comprovação de trabalho, não recebendo o valor total de um salário mínimo. Em sentido contrário, o BPC não exige a contribuição perante a previdência, nem como a comprovação do exercício de trabalho, sendo uma marca histórica da garantia social no Brasil.

A Constituição Federal de 1988, alçou a Política de Assistência Social como política pública não-contributiva, fazendo parte do Sistema da Seguridade Social, ao lado da Saúde e da Previdência Social. Nesse contexto, ao traçar essa política pública sobre caráter político do Estado, busca-se abandonar os traços da troca de favores por apoio político e da caridade, que historicamente marcaram a política da Assistência Social (SPOSATI, 2008).

Ademais, na institucionalização desse direito na CF/1988, a assistência prevê um conjunto de programas, serviços e ações que, juntos e articulados, integram o Sistema Único de Assistência Social. Sendo assim, entre esses elementos que integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destaca-se o Benefício de Prestação Continuada.

Por meio da instituição da seguridade social, a Constituição ampliou a responsabilidade do Estado com a questão social, resultando em importantes impactos no reconhecimento de direitos, ampliação de atendimento, equalização de acessos, enfrentamento de carências, riscos sociais e pobreza.

Foi nessa conjuntura que se deu a garantia do BPC, criado como um dos objetivos da Política de Assistência Social, surgindo em 1993 pela LOAS. O BPC visa assegurar um salário mínimo mensal a pessoa com deficiência e ao idoso, independentemente de contribuição à seguridade social e que comprovem não ter meio de prover a própria subsistência e nem a ter provida por sua família.

Embora tenha sido previsto na Constituição Federal de 1988, o BPC apenas foi regulamentado pela LOAS no ano de 1993, e implementado somente no ano de 1996, por meio do Ministério da Previdência e Assistência Social. Diante disso, a conjuntura social na qual o benefício se constitui resulta em contradições entre o mandamento constitucional e a legislação infraconstitucional que regulamenta sua operacionalização, em clara oposição à universalidade e ao reconhecimento dos direitos sociais dos segmentos mais inferiorizados da sociedade, com destaque para as pessoas com deficiência.

Nessa linha, pode ser observado que essas contradições são identificadas nas progressivas mudanças que o benefício assistencial vem sofrendo desde sua implementação, não só na lei, mas em diversos atos administrativos que visam reforçar o caráter restritivo do direito (SPOSATI et al, 2014).

Diante o exposto, as normas que regulamentam o BPC direcionam-se pela noção de mínimos sociais ao estabelecer o critério de renda para acesso ao benefício em até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, como se a garantia de renda superior a esse valor, por si só, fosse suficiente para garantir dignidade na vida das pessoas e atender todas as suas necessidades.

2. IMPORTÂNCIA DO BPC E OS LIMITES ADMINISTRATIVOS

Nesse momento, será analisada a importância do Benefício de Prestação Continuada para os deficientes e idosos que comprovem a idade, vulnerabilidade social e a incapacidade para o trabalho. Nesse sentido, a proteção social à pessoa deficiente ou idosa está diretamente

relacionada à responsabilidade constitucional do Estado em atender essa demanda para promover justiça, não sendo meramente uma medida benevolente. Sendo assim, em sociedades com valores democráticos, dispor de mecanismos institucionais para proteger os vulneráveis implica em definir quais grupos devem ser protegidos e como protegê-los.

2.1. A importância e necessidade do BPC para a população de baixa renda

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é uma das políticas públicas mais importantes em combater às desigualdades no país em relação aos idosos e as pessoas com deficientes. Assim, o BPC é um benefício da assistência social garantido na Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e implantado de forma efetiva em 2 de janeiro de 1996.

Primeiramente, sobre o conceito de deficiência, de acordo com a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, são consideradas pessoas com deficiência “aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.”

Nesse sentido, a LOAS em seu artigo 20, § 2º, confirma que:

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

(...)

§ 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.

Ou seja, o conceito de deficiência disposto na legislação sobre o BPC adota o mesmo entendimento da Convenção da ONU que trata sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2007), incorporada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Porém, sobre a menção do impedimento de longo prazo a regulamentação entende que é considerado impedimento de longo prazo a deficiência que resulte na incapacidade laboral durante o período de no mínimo 2 (dois) anos, podendo esse requisito ser encontrado na LOAS, no parágrafo 10º do artigo supracitado.

Já em relação ao entendimento de pessoa idosa, de acordo com Machado (2019), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Política Nacional do Idoso de 1994 e o Estatuto do Idoso de 2003, entendem como pessoa idosa aquela que possui 60 anos ou mais. Dessa forma:

Para a Organização Mundial da Saúde (OMS), idoso é todo indivíduo com 60 anos ou mais. O mesmo entendimento está presente na Política Nacional do Idoso (instituída pela lei federal 8.842), de 1994, e no Estatuto do Idoso (lei 10.741), de 2003. A primeira tem como objetivo assegurar os direitos sociais do idoso, entre eles à saúde, ao trabalho, à assistência social, à educação, à cultura, ao esporte, à habitação e aos meios de transportes, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade. A segunda vem regular todos esses direitos, concedendo a quem tem 60 anos ou mais, por exemplo, atendimento preferencial em estabelecimentos públicos e privados e prioridade na formulação e na execução de políticas sociais públicas específicas. (MACHADO, FIOCRUZ, 2019)

Todavia, pode ser encontrado em outros âmbitos compreensões diferentes desse conceito, inclusive no próprio Estatuto do Idoso. Com isso, Machado (2019), menciona em seu trabalho que Daniel Groisman, professor-pesquisador da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz), entende que:

os limites etários fazem parte de “convenções sociais”, definindo “que grupos sociais poderão ter acesso a determinados direitos ou políticas sociais”. Mas essas convenções, afirma, estão em permanente disputa. “O próprio Estatuto do Idoso, ainda que entenda como pessoa idosa aquela que tem 60 anos ou mais só garante a gratuidade em transportes públicos a quem tem 65 anos. O Código Penal, por sua vez, quando menciona determinados benefícios de progressão de penas, fala em 70 anos. E até mesmo dentro do próprio Estatuto do Idoso já criaram uma prioridade dentro da prioridade. Ou seja, as pessoas com 80 anos ou mais passaram a ser priorizadas em relação às que têm 60 anos”, elenca, referindo-se no último caso à prioridade especial assegurada aos maiores de 80 anos que passou a valer em 2017, por meio da lei 13.466. (FIOCRUZ, 2022)

Nessa perspectiva, a própria Lei Organizacional da Assistência Social (LOAS) estabelece em seu texto que a garantia do direito ao BPC para o idoso, é referente ao idoso “com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 2011).

Desse modo, voltando para análise da importância do BPC, para demonstrar o aumento de beneficiários ao decorrer dos anos, de acordo com Stopa (2019) sobre os dados registrados no sistema Dataprev, sendo esse sistema responsável pela tecnologia e informações da previdência social, em janeiro de 2018, o BPC já atendia mais de 4 milhões de pessoas, tornando nítido a importância desse benefício para a população carente.

Atualmente, o Benefício de Prestação Continuada atende 2.527.257 pessoas com deficiência e 2.022.221 idosos, totalizando 4.549.478 beneficiários. Esses dados revelam a importância e a abrangência do BPC, pois é bastante significativo o número de pessoas e famílias que passaram a ter direito a um salário mínimo mensal desvinculado da necessidade de contribuição direta. (STOPA, 2019, p. 232)

Ademais, o Portal da Transparência (BRASIL, 2023), lançado pela Controladoria - Geral da União (CGU), é um canal de acesso de informações sobre a utilização do dinheiro público e reforça sobre os gastos relacionados ao BPC, afirmando que “a lista completa do BPC é composta por mais de 4,7 milhões de beneficiários, entre idosos e deficientes de baixa renda”.

Atualmente, pode ser observado nos dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (BRASIL, 2023) que houve um crescimento sobre o número de beneficiários do BPC no Brasil, de acordo com a DATAPREV, em janeiro de 2023 o auxílio já contempla mais de 5 milhões de deficientes e idosos no país (BRASIL, DATAPREV, 2023)

É importante abordar que no Brasil “constata-se ainda o problema da falta de precisão do dado quantitativo, referente às pessoas portadoras de deficiência, o que denota a importância de qualificar as pesquisas no sentido de uma maior instrumentalização para apreender o dado real” (DANTAS, NETO, 2016, p. 9). Nesse sentido, nota-se que há uma dificuldade de encontrar pesquisas quantitativas relacionadas à Pessoa Com Deficiência (PCD).

Por isso, foi explorado pesquisas mais antigas para o desenvolvimento do trabalho. Assim, no estudo realizado por Neri (2003), foi constatado que 29,05% das pessoas com deficiência no país estão em situação de pobreza, sendo a renda per capita abaixo de meio salário mínimo. Além disso, os dados combinados da deficiência e pobreza é ainda mais alarmante quando incluídas as pessoas com percepções de incapacidade (PPI), que o autor denomina como deficiências graves, que representam 2,5% das pessoas deficientes no país. Sendo assim, o número de pessoas vivendo na miséria aumenta para 41,62%, observando o total de mais de 4,2 milhões de pessoas com deficiências graves no Brasil.

Importante frisar que, a pesquisa realizada por Neri (2003) é necessária para reafirmar sobre a necessidade da política de assistência social e proteção social, pois é notório a quantidade de ocorrências sobre a incapacidade para o trabalho, bem como o mercado de trabalho pouco inclusivo para os mesmos, resultando assim na situação de pobreza absoluta que geram extrema vulnerabilidade social para as pessoas com deficiência e idosos.

Assim, o BPC apresenta uma importante contribuição na redução da pobreza no país, porém, sua finalidade não é retirar as famílias da situação de extrema pobreza, sendo essa função do Programa Bolsa Família, mas sim garantir uma renda mínima aos idosos e as pessoas com deficiência que não possuem capacidade para se manter ou serem mantidos por seu grupo familiar (FREITAS; SOUZA; MARTINS, 2013).

Ademais, quando se fala na erradicação da pobreza e na redução da desigualdade social no Brasil é importante mencionar que essas pautas fazem parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que foram instituídos pela Organização das Nações Unidas (ONU), tendo como propósito de ser “um apelo global à ação para acabar com a pobreza (...) e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade”, ressaltando que esses objetivos estabelecidos pelas Nações Unidas são pontos a serem alcançados sobre o plano de Agenda 2030 adotada pelo Brasil (ONU, 2012).

Nessa linha, levando em consideração a pesquisa realizada por Wederson Rufino, no qual o pesquisador realiza perguntas direcionadas aos beneficiários do auxílio assistencial, pode ser observado a importância do Benefício de Prestação Continuada para o grupo familiar. Nesse sentido, Rufino (2011, p. 792) em um trecho de sua pesquisa afirma que:

Como exemplo de que os rendimentos do BPC resultam em melhorias de bem-estar, pois são utilizados com despesas básicas de alimentação e tratamentos médicos, têm-se o seguinte trecho de uma das entrevistadas: *Eu fui atrás de tentar receber o benefício pra minha filha porque a renda aqui de casa não dava para todas as despesas dela. Tem as fraldas, que ela usa fraldas o tempo todo. Os remédios que são muito caros. O tratamento dela em Brasília, que as despesas de passagem a gente não tem porque a gente vai no ônibus da prefeitura pra lá. Mas a gente já tem os gastos com alimentação aqui! E, por isso, eu fui atrás para ela poder ter uma vida melhor!* (Mãe de uma criança de cinco anos com deficiência mental).

Diante os fatos mencionados, pode-se observar que o BPC possui extrema importância no combate da desigualdade social, gerando proteção social para as pessoas com deficiência que apresente incapacidade para o trabalho, além dos idosos que se encontram em situação de necessidade. Todavia, o tema relacionado ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) ainda é pouco abordado em pesquisas de estudo sobre a implementação e avaliação de impacto na vida dos beneficiários (RUFINO, 2011).

2.2. Limites e dificuldades administrativas para o acesso do BPC

Inicialmente, é importante entender o motivo do Benefício de Prestação Continuada ser operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sendo esse o órgão responsável pela administração da Previdência Social. Nesse sentido, é necessário

compreender que o INSS é o órgão que possui uma organicidade mais adequada sobre a administração de benefícios, sendo esse o fator mais importante para que o BPC seja coordenado por essa mesma autarquia. Por isso, nas palavras de Stopa (2019, p. 242), é afirmado que:

O INSS tem experiência com a organização e o controle dos benefícios previdenciários e dispõe de mecanismos operacionais e judiciais para operacionalizar um benefício federal. Dessa forma, mesmo que não havendo Agência da Previdência Social (APS) na maior parte das cidades, esse foi o órgão indicado para a concessão e manutenção do BPC.

Então, seguindo o raciocínio das barreiras encontradas para o seu acesso, o BPC possui critérios de acesso bastante seletivos, o que faz com que o benefício seja direcionado a pessoas em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de garantir uma renda mínima para essas pessoas. Porém, o critério para o acesso do benefício dificulta muitas vezes a garantia da assistência social para todos aqueles que necessitam. Nesse sentido, Duarte (2015, p. 314) afirma que “a LOAS não incorporou o assistencialismo a todos os desamparados, quando de forma taxativa obteve um critério de elegibilidade excluindo assim, a possibilidade de outros indivíduos que teria direito a esse benefício.”.

Nesse sentido, vale mencionar que um dos principais motivos da ocorrência de indeferimentos na via administrativa está diretamente relacionado ao critério de renda, no qual estabelece o limite de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo em relação a renda per capita do grupo familiar, gerando contradições nos requerimentos direcionados aos idosos e deficientes, resultando no seguimento na via judicial. Desse modo, Jaccoud, Mesquita, Natalino, Passos e Silveira (2016, p.07) confirmam na Nota Técnica nº 31 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que “o critério de renda definidor da condição de pobreza tem sido motivo de grande controvérsia, e seu principal canal de expressão é o Judiciário. De fato, o critério de renda familiar per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mostra-se o principal objeto de judicialização do BPC.”

Ademais, é importante ressaltar que em relação ao auxílio direcionado ao idoso facilmente pode ser comprovado através da idade, sendo o principal desafio a comprovação da renda, como visto anteriormente. Todavia, em relação aos deficientes, os mesmos precisam passar por duas etapas, sendo essas a Perícia Médica, no qual o perito tem o objetivo de identificar a incapacidade para o trabalho e a Avaliação social, onde o assistente social deve analisar a renda do seu grupo familiar. Após concluída essas etapas, caso o benefício seja

concedido, o beneficiário passa por reavaliação a cada 2 (dois) anos para verificar se o mesmo ainda possui os requisitos necessários para manter o recebimento do auxílio.

Assim, Costa, Duarte, Marcelino e Uhr (2016, p. 3039), mencionam em seu artigo que:

Diferentemente dos idosos, no quais a idade é um requisito facilmente comprovável, as pessoas com deficiência têm sua condição submetida à avaliação de assistentes sociais e peritos médicos no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). O sistema de transferências prevê reavaliações sistemáticas a cada dois anos para verificar a persistência das condições que permitiam a elegibilidade da pessoa com deficiência ao BPC.

Inclusive, para fins da concessão do BPC ao idoso, o Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada (BPC), reconhece como idoso “aquele com idade de sessenta e cinco anos ou mais”, podendo esse entendimento ser encontrado no parágrafo 4º, inciso I, do referido decreto (BRASIL, 2007).

Para mais, em relação ao entendimento do que seja pessoa com deficiência (PCD), o decreto supracitado, em seu inciso II, entendia PCD apenas como “aquela cuja deficiência a incapacita para a vida independente e para o trabalho”, sendo essa definição alterada posteriormente pelo Decreto nº 7.617, de 2011, que identifica a pessoa com deficiência como “aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”, abrangendo dessa forma mais características na sua definição, ressaltando que essa definição não sofreu alterações após a publicação deste último decreto (BRASIL, 2011).

Além disso, vale mencionar também que o próprio Estatuto da Pessoa com Deficiência, estabelecido pela Lei nº 13.146/2015, possui o mesmo entendimento do decreto supracitado, no qual dispõe em seu art. 2º que:

Art. 2º 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.

Já quando se fala no entendimento da família incapaz de prover o sustento do deficiente ou idoso, o Decreto nº 6.214/2007 compreende como “aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário

mínimo”, consequentemente, caso ultrapasse esse limite o direito ao benefício assistencial já não poderá ser alcançado (BRASIL, 2007).

Além do mais, em relação à família para o cálculo da renda per capita, atualmente, o Decreto nº 7.617, de 2011, afirma que é o “conjunto de pessoas composto pelo requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”, sendo observado no inciso V, do parágrafo 4º (BRASIL, 2011).

Outrossim, sobre a renda mensal bruta do grupo familiar, é compreendido no decreto acima citado como:

a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, pro-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada”. (BRASIL, 2011)

Continuando, entre os requisitos para o acesso ao BPC, a comprovação da incapacidade para o trabalho se torna questionável. Nessa linha, esse requisito pode se mostrar com diversas contradições em relação à concessão do BPC, pois a verificação da incapacidade para o trabalho não é constatada facilmente. Vejamos, Rufino (2011, p. 794) aborda sobre a complexibilidade de identificação da deficiência e afirma que:

Um dos critérios de elegibilidade para acesso ao BPC diz respeito à incapacidade para o trabalho. E esse critério é uma das grandes controvérsias para concessão do BPC, uma vez que determinar o que seja incapacidade para o trabalho não é uma tarefa simples, o que acaba por restringir o acesso de pessoas deficientes ao direito social. Além disso, determinadas deficiências não são totalmente incapacitantes para o trabalho; no entanto, a experiência da deficiência e a restrição de habilidades resultante dela fazem com que as pessoas deficientes tenham desvantagens no mercado de trabalho por ele ser pouco adaptado às características dos deficientes, impedindo a promoção da autonomia e independência financeira e social dessas pessoas.

Desse modo, pode-se entender que algumas deficiências não incapacitam totalmente para o trabalho. Todavia, a experiência da deficiência relacionada às dificuldades encontradas no mercado de trabalho, prejudica o desenvolvimento do portador na perspectiva de sua autonomia, independência econômica e social, resultando assim na necessidade de um sistema avaliativo mais eficaz.

Além disso, importante mencionar que o Decreto Federal nº 8.805/2016, no que tange sobre os procedimentos exigidos para acesso e manutenção do BPC, se encontra a

obrigatoriedade de inscrição do requerente no CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal, disposto em seu art. 15º (BRASIL, 2016). Anteriormente ao decreto de 2016, o requerente deveria possuir apenas a regularidade dos seus documentos pessoais e de seu grupo familiar, seguindo as diretrizes do Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, vigente no período (BRASIL, 2007). Em vista disso, o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (LOMBATO, SENNA, CEE, 2020) confirma que:

Esse cenário de avanços sofre fortes reveses a partir de 2016, quando exigências de acesso ao BPC tornam-se cada vez mais rigorosas. O Decreto Federal nº 8.805/2016, trouxe alterações significativas nos procedimentos para requerimento, concessão e manutenção do benefício, reconfigurando a Lei nº 6.214 de 2007, considerada uma das mais favoráveis à expansão e cobertura da proteção social não contributiva de idosos e deficientes.

Após isso, as exigências dispostas no Decreto de 2016, além de exigir a inscrição no CadÚnico para os indivíduos que iriam solicitar o BPC, era direcionada também para os já beneficiários e instituiu a responsabilidade do beneficiário pela atualização do cadastro a cada dois anos, podendo o benefício ser cessado caso não seja atendido essa exigência.

Inclusive, pode-se mencionar a Nota Técnica nº 31 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2016, que relatou preocupação com a tendência de responsabilização dos beneficiários posta pelo Decreto nº 8.805/2016, por dois pontos relevantes, entre eles se apresenta as limitações sociais e de mobilidade dos beneficiários e suas famílias e as dificuldades das estruturas operacionais da política de assistência social em cumprir os prazos e procedimentos para efetuar o cadastramento. Nesse sentido:

Embora a inscrição no CadÚnico possa ser realizada em postos específicos ou em alguns Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sabe-se das limitações dessas estruturas para tal cadastramento. Apesar da grande capilaridade alcançada pelos CRAS, há lacunas de cobertura e desafios de estruturação desses centros e de suas equipes. (IPEA, 2016, p. 9)

Ainda, levando em consideração as modificações que ocorreram sobre os requisitos de acesso ao benefício assistencial, a alteração mais questionável introduzida pelo Decreto nº 8.805/2016 foi a dispensa da avaliação médica e social quando for constatada que a renda familiar ultrapassa o limite estabelecido de até um quarto do salário mínimo da renda per capita, resultando no indeferimento automático do requerimento. Dessa maneira:

O Decreto afirma que “na hipótese de ser verificado que, a renda familiar mensal per capita não atende aos requisitos de concessão do benefício, o pedido deverá ser indeferido pelo INSS, sendo desnecessária a avaliação da deficiência” (art. 15, § 5º).

Na mesma direção, a portaria interministerial também dispensa a reavaliação médica e social no processo de revisão do benefício quando o cruzamento de informações de renda já revelar uma superação do critério monetário de pobreza para acesso ao BPC. Nestes casos, a norma determina a imediata suspensão ou cessação do benefício. (JACCOUD; MESQUITA; NATALINO; PASSOS; SILVEIRA, 2016, p. 11)

Sendo assim, vale destacar que a análise sobre o critério de renda deve ser realizada de maneira cuidadosa, visto a frequente mudança sobre a renda do grupo familiar do deficiente ou idoso, sendo importante a eficácia entre os sistemas de identificação, para não gerar prejuízo ao necessitado. Dessa forma:

Ou seja, requer-se cautela com os resultados dos batimentos, devendo-se considerar as defasagens temporais e o grau de atualização e de controle dos registros para evitar que sejam indeferidos pedidos de benefícios ou o seu cancelamento injustificado. Ademais, convém lembrar a importância de considerar a volatilidade de renda das famílias mais pobres. (IPEA, 2016, p. 10-11)

Inclusive, o Tribunal de Contas da União (TCU) abordou sobre o alto impacto na vida dos beneficiários do BPC em 2022, na qual menciona que o atraso da concessão do benefício vem se agravando nos últimos anos, afirmando que:

O orçamento previsto para os dois benefícios, em 2022, está em torno de R\$ 160 bilhões, com impacto na vida de 4,8 milhões de beneficiários (BPC) e 17,56 milhões de famílias (PAB). Desta forma, problemas nesses benefícios têm alto impacto social e financeiro. O atraso na concessão tem se agravado nos últimos anos. (BRASIL, TCU, 2022)

Portanto, em relação à comprovação da necessidade pelos requerentes, se tornou mais difícil a produção desses elementos, visto às mudanças ocorridas após o Decreto nº 8.805/2016. Por isso, sendo observado a dificuldade que a pessoa vulnerável possui sobre o entendimento da solicitação do benefício, resulta-se em adversidades para o seu alcance. Nas palavras de Stopa (2019, p. 246) “equivoco é pensar no quanto é “fácil” ter acesso ao BPC, com tantos critérios restritivos e com a burocracia imposta. De fato, essa palavra não combina com a lógica do benefício”.

Dessa maneira, visto as dificuldades apresentadas, é necessário analisar sobre o indeferimento produzido pelo órgão administrador e os respaldos jurídicos que levam ao entendimento de concessão do benefício na esfera judicial.

3. ANÁLISE SOBRE O INDEFERIMENTO ADMINISTRATIVO E EFETIVAÇÃO JUDICIAL DO BPC

Nesse último tópico será observado fatores que influenciam no indeferimento do BPC na via administrativa, sendo necessário então seguir na esfera judicial. Desse modo, pretende-se compreender alguns fatores que geram a improcedência sobre o requerimento do BPC perante os requisitos exigidos pelo órgão administrador (INSS) e os respaldos jurídicos que garantem o seu acesso no âmbito da Justiça, reconhecendo o direito ao beneficiário e assegurando assim a efetivação constitucional sobre a Assistência Social.

3.1. Noções sobre o indeferimento na via administrativa

Inicialmente, examina-se as medidas do governo que vêm reduzindo o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), revertendo uma trajetória de ampliação do número de beneficiados, observada desde 1996. O retrocesso, ocorre, em especial, a partir do Decreto nº 8.805/2016, incidindo sobre a capacidade do BPC de garantir proteção social a segmentos extremamente pobres do país. Nessa perspectiva, veio surgindo novos critérios, mais rigorosos, que não levam em conta as especificidades das famílias brasileiras, responsabilizam o beneficiário e impõem dificuldades no acesso ao benefício.

De acordo com o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (LOMBATO, SENNA, CEE, 2020):

Entre os novos procedimentos adotados está a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico de Programas Sociais do Governo Federal, sob o risco de cancelamento do benefício, e de atualização do cadastro, pelo próprio beneficiário, a cada dois anos. Os beneficiários ficam obrigados também a declarar e comprovar renda familiar, sem que se considere o alto grau de instabilidade da renda das famílias mais pobres. Com isso, ainda, assinalam as autoras, a renda volta a ser o principal parâmetro para a concessão do benefício, desconsiderando-se outros elementos definidores de vulnerabilidade social.

Sendo assim, a comprovação de renda baixa do grupo familiar é um dos principais requisitos para acesso do BPC, visto as exigências formuladas nas reformas para a sua concessão, podendo o requerimento, inclusive, ser cancelado automaticamente caso o beneficiário não tenha realizado a inscrição ou atualização do cadastro único, como já foi mencionado ao decorrer do trabalho.

Importante ressaltar que para a interpretação sobre o conceito de família, é preciso levar em consideração a situação de cada grupo familiar, visto que a interpretação restritiva da norma pode resultar em equívocos na decisão administrativa perante a avaliação do órgão administrador, confrontando então o artigo 203 da CF/88 e prejudicando o acesso ao amparo social. Dessa maneira, Pereira (2012, p. 19) afirma que:

Para atender-se ao mandamento constitucional, cujas disposições não podem ser contrariadas por legislação ordinária e considerando-se o sistema normativo de forma harmônica (buscando-se interpretações que não importem em derrogações), verifica-se não ser possível uma interpretação do § 1º do art. 20 da LOAS de forma puramente gramatical e restritiva, no tocante ao conceito de família, sob pena de incorrer-se em injustiças e macular a intenção constitucional que estabeleceu o benefício.

Nessa linha, é necessário destacar que a avaliação realizada pelos servidores do INSS é baseada nas instruções normativas nas quais são produzidas pela própria autarquia, essas instruções são atos administrativos criados pela Procuradoria do Instituto, juntamente com a direção da autarquia, devendo esses atos serem respeitados na avaliação do benefício. Todavia, não é possível garantir que esses atos estabelecidos pela autarquia seguem em acordo com as alterações jurisprudenciais, resultando assim em indeferimentos na via administrativa que já possui respaldo jurídico para sua concessão.

Assim, o Instituto de Ensino e Pesquisa (AZEVEDO, VASCONCELOS, et al, INSPER, 2020), em cooperação com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entende que:

Nesse sentido, o servidor que avalia administrativamente a concessão ou não de um benefício aplica os dispositivos de um ato administrativo, elaborado pela Procuradoria do INSS em consonância com a direção da autarquia. Essa cadeia normativa, porém, nem sempre se atualiza para acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso de atualização pode acabar gerando indeferimentos administrativos judicializáveis na ponta da cadeia de decisão do INSS, além de fazer com que a AGU atue de maneira irracional ou ineficiente em defesa do INSS — recorrendo até as últimas instâncias em temas que já contam com posições padronizadas pela via judicial. (INSPER, p.113)

Como já abordado anteriormente, diversas medidas e exigências surgiram ao longo do tempo para restringir a concessão do benefício, gerando um maior número de indeferimentos. De acordo com o relatório do Conselho Nacional de Justiça (AZEVEDO, VASCONCELOS, INSPER, CNJ, 2020, p.113) “foi levantada a hipótese de que a judicialização de benefícios previdenciários seria estimulada pelo descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais.”

Ademais, é necessário mencionar que o critério de renda é analisado através da declaração de renda realizada pelo próprio requerente ou então o seu representante legal, pelo fato de que o benefício é direcionado a famílias que não conseguem prover o sustento do deficiente ou idoso. Além disso, existe situações na qual o recebimento de valor financeiro para algum dos membros do grupo familiar não é contabilizado para o cálculo da renda per

capita, podendo citar como exemplo a remuneração de estágios supervisionados (BRASIL, 1993). Visto o que está disposto nos parágrafos 8º e 9º, do artigo 20 da LOAS:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011), (Vide Lei nº 13.985, de 2020)

(..)

§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido. (Incluído pela Lei nº 9.720, de 1998)

§ 9º Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015)

Inclusive, a LOAS, em seu artigo 20, parágrafo 14º, também garante que o BPC não deve ser contabilizado para fins de cálculo da renda per capita da família quando outro membro do mesmo grupo familiar, deficiente ou idoso, necessitar do benefício. Assim:

§ 14. O benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º deste artigo. ' (Incluído pela Lei nº 13.982, de 2020)

Sendo observado então todas as dificuldades já apresentadas ao decorrer do artigo, a maior divergência notada, como já dito, foi em relação ao critério da renda per capita, sendo discutida juridicamente e com questionáveis entendimentos de jurisprudências. Desse modo, após a definição do critério de renda per capita mensal ser inferior a ¼ do salário mínimo, a garantia constitucional entrou em conflito e muitos requerimentos para acesso ao BPC passaram a seguir na esfera judicial, com o objetivo de sua concessão, visto o indeferimento na esfera administrativa. Sendo assim:

Nota-se, assim, que um direito socioassistencial de natureza fundamental, que deveria ser atuado na esfera administrativa pelas governanças públicas somente tem encontrado o devido amparo e o efetivo mecanismo de defesa em outra esfera, uma vez que a assistência social como gestão de política pública não tem se empenhado em fazer transitar acessos em direitos reclamáveis no âmbito administrativo. É preciso que fique claro que não está aqui a se falar de um favor prestado pelo Estado aos idosos e às pessoas com deficiência, mas de um direito constitucional, que, embora previsto constitucionalmente, desde a sua primeira regulamentação tem encontrado óbice diante dos Poderes Públicos para sua concretização. (PEREIRA, 2012, p.20)

Diante disso, pode-se perceber que a efetivação do direito a Assistência Social, estabelecido no art. 203 da Constituição Federal, vem sendo garantido em muitas situações no âmbito judicial, pois a organicidade da assistência social na área administrativa não demonstra total efetividade no processo para o acesso a esse direito. Frisando-se que, esse benefício não se trata de um favor do estado, mas sim de uma garantia constitucional aos idosos e as pessoas com deficiência.

3.2. Compreensão de respaldos jurídicos que garantem o acesso do BPC

Nessa etapa, inicia-se mencionando a necessidade de judicialização do auxílio assistencial em algumas situações, visto a não efetivação da garantia constitucional sobre o BPC na via administrativa. Desse modo, Fernandes e Silva (2016, p. 398) em sua pesquisa afirmam que:

A judicialização pode se mostrar necessária quando os direitos sociais já consignados na Constituição não se efetivarem por falta de políticas públicas necessárias à sua concreção. É o caso que envolve os direitos humanos sociais à prestação do mínimo existencial, por exemplo, a concessão do BPC que pode ser discutida no Judiciário quando verificada a sua não efetivação em âmbito administrativo: está sendo verificado pelos cidadãos um alto grau de inefetividade do direito fundamental assistencial garantido pela CF/88, fazendo aumentar, consequentemente, o alto grau de litigiosidade, elevando o nível de judicialização do BPC.

Nessa linha, a Nota Técnica nº 08 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicada em 2018, que faz uma abordagem sobre a judicialização do BPC na Justiça Federal da 2ª Região, indica a ocorrência de crescimento na demanda pela via judicial, resultando em pontos positivos sobre a garantia constitucional na esfera judicial. Ainda, o Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz (LOMBATO, SENNA; CEE, 2020) aborda sobre a Nota Técnica nº 8 (IPEA, 2018) e confirma:

aumento da resolutividade e eficiência, redução de duração processual e aumento da taxa de atendimento. Esse pode ser considerado um ganho em termos de proteção social desses segmentos, na medida em que a presença de idosos e de pessoas com deficiência na família aumenta as despesas familiares com os cuidados cotidianos, além limitar a inserção de membros das famílias, geralmente as mulheres, no mercado de trabalho, pela necessidade de prover o cuidado a esses segmentos.

Levando em consideração que às diretrizes do BPC demorou anos para surgir desde a sua garantia na Constituição, o Supremo Tribunal Federal (STF), pelo fato de não existir lei

regimental, tinha como entendimento de que o art. 203 da CF/88, que resultou no surgimento do amparo social, não seria suficiente para sua eficiência, pois seria necessário a criação normativa de lei infraconstitucional para regulamentar os requisitos do benefício. Nesse sentido:

Como a regulamentação do benefício tardou cinco anos para ocorrer desde a sua previsão constitucional, o Supremo Tribunal Federal, na ausência de lei regulamentadora, havia adotado o entendimento de que o inc. V do art. 203 da Constituição que estipulou o benefício não seria autoaplicável, mas dependente de regulamentação por lei infraconstitucional. Portanto, mais de oito anos se passaram sem que os seus destinatários pudessem ter acesso a um direito seu estabelecido constitucionalmente, pois mesmo com a regulamentação em 1993, o benefício só passou a ser implementado em 1996. (PEREIRA, 2012, p. 20).

Ademais, a Lei 8.742/93, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e outras providências, veio a disciplinar o mandamento constitucional, informando os requisitos necessários à concessão do benefício, sendo a comprovação da incapacidade para o trabalho e a renda familiar per capita não superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Nessa linha, quanto ao requisito da renda per capita não superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, os Tribunais vêm entendendo como apenas um parâmetro para se aferir a miserabilidade, não sendo este valor absoluto, pois só a situação concreta de cada caso irá revelar a condição econômica do núcleo familiar. Assim:

Em relação ao critério renda, um dos pontos mais controversos referentes ao BPC, foi possível, até aqui, observar uma tendência de relativa flexibilização no limite de até um quarto do salário mínimo per capita. Essa flexibilização decorre do crescente processo de judicialização do benefício, com reconhecimento da insuficiência da renda como critério central para aferir a condição social dos requerentes e as múltiplas vulnerabilidades associadas ao envelhecimento e à deficiência, o que, inclusive, levou ao pronunciamento do STF, em 1993, favorável à flexibilização desse critério em casos concretos. A renda como critério de acesso foi instituída pela Lei Orgânica da Assistência Social, do mesmo ano, mas a Constituição de 1988 define que o BPC é devido de acordo à necessidade do cidadão. E é exatamente o confronto entre a necessidade do indivíduo e o limite de renda que tem sido o fundamento da judicialização do benefício.” (LOMBATO, SENNA, CEE, 2020)

Ainda, sobre o entendimento do STF em relação ao critério de renda estabelecido no artigo 20, § 3º, da Lei 8.742/93, que define o requisito da renda per capita ser inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, é possível observar que esse critério é insatisfatório para garantia concreta do artigo 203, V, da CF/88, no qual dispõe sobre “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” (BRASIL, 1988). Logo, Gaban e Filho (2015, p. 241) assentam que:

A partir dos referidos precedentes, também, é possível demonstrar, através das lentes institucionais do STF, a história do intenso debate judicial que se desenvolve sem a esperança de resolução próxima em torno do critério econômico previsto no artigo 20, § 3º, da Lei 8.742/93. Nesse cenário, evidencia-se a preponderância, no Judiciário brasileiro, de um entendimento no sentido de que o referido critério legal é insuficiente para dar concretude de maneira efetiva ao artigo 203, V, da CF/88, e que acabou, ao final, sendo reconhecido pelo STF.

Porém, é importante observar o posicionamento do Ministro do STF, Gilmar Mendes, no qual aborda sobre a preocupação em relação a alteração da renda per capita, sobre a possibilidade de flexibilização e o aumento do limite da renda per capita do grupo familiar, no qual pode resultar no aumento dos recursos direcionados ao BPC. Sendo assim, Gaban e Filho (2015, p. 238) relatam em determinado momento de sua pesquisa sobre um dos pontos mencionados pelo ministro, onde diz que:

Fez menção a estudos realizados, em janeiro de 2010, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e pelo MDS, que apontaram que tal aumento demandaria acréscimo de 129,72% (cento e vinte e nove centésimo e setenta e dois décimos por cento) nos recursos para viabilização do benefício de prestação continuada, é dizer, de uma projeção de aproximadamente vinte bilhões e seiscentos mil reais se saltaria para aproximados quarenta e seis bilhões de reais.

Nesse sentido, levando em consideração que as alterações das leis muitas vezes não são realizadas com o objetivo de favorecer os beneficiários do BPC, o Estado deve ter cautela sobre as decisões que estão ligadas diretamente com os gastos públicos. Desse modo, Stopa (2019, p. 240) afirma que:

Portanto, tantas mudanças nas leis não seriam de fato desenhadas para alterações que proporcionassem maiores condições de acesso e manutenção do BPC, levando em conta que as leis são propostas por um Congresso que responde aos interesses do capital. E por isso são aprovadas e implementadas sem nem mesmo passar pelas instâncias deliberativas da Política de Assistência Social, conforme a CF/88 assegurou.

Seguindo, voltando à abordagem sobre o requisito de renda e observando a compreensão do STF sobre insatisfação do critério de renda per capita para eficácia do art. 203, inciso V da CF/88, há de se entender que o requisito de $\frac{1}{4}$ da renda per capita sofreu alterações na esfera judicial, visto que outras leis federais também preveem benefícios assistenciais que estabeleceram critérios mais flexíveis para a seu acesso, podendo citar a Lei 9.533/97, que autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associadas a ações socioeducativas.

Lei 9.533/97. 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;

Além disso, vale mencionar que o critério de renda per capita foi flexibilizado para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo através da Lei nº 14.176, de 2021, caso seja atendido os requisitos sobre a comprovação de gastos relacionados a deficiência, ou seja, se o requerente possuir renda per capita no grupo familiar igual ou maior que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, se comprovar os gastos que possui em decorrência da deficiência e dos fatores sociais, esse requisito se tornará flexível, atingindo então o limite de $\frac{1}{2}$ da renda per capita da família.

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

(...)

§ 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até $\frac{1}{2}$ (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.176, de 2021)

Com isso, o critério de miserabilidade previsto no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/93 foi modificado para $\frac{1}{2}$ do salário mínimo. Nesse caso, pode-se afirmar que, a partir da flexibilização do critério de renda produzida no âmbito judicial e da reiteração das decisões neste sentido, pareceu bem ao legislador respaldar esse entendimento, a exemplo da Lei nº. 9.533/97, mencionada anteriormente. Dessa maneira, Gaban e Filho (2015, p. 229) em um trecho de sua pesquisa afirmam que:

Considerou que esse parâmetro não é absoluto, cabendo ao Judiciário adequá-lo à diretriz constitucional da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da CF/88), levando em consideração as peculiaridades do caso concreto para dar cumprimento ao artigo 203, V, da CF/88. Entendeu aplicável, também, a tese de que as Leis 9.533/97 e 10.689/0314 alteraram para metade do salário mínimo o valor estatuído no artigo 20, §3º, da Lei 8.742/93.

Inclusive, é importante abordar sobre o tema 640 do STJ, no qual é discutido sobre o benefício assistencial ou previdenciário recebido por membro do grupo familiar, com a finalidade de não ser contabilizado nos cálculos da renda per capita. Nesse sentido, a tese foi firmada sobre o entendimento de que o “pedido de benefício assistencial feito por pessoa com

deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93 (BRASIL, STJ, 2015).

Nessa linha, o próprio estatuto do idoso disposto na Lei 10.741 de 2003, estabelece em seu artigo 34 que “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” (BRASIL, 2003). Ainda mais, em seu parágrafo único, é informado que “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” (BRASIL, 2003).

Diante disso, fazendo uma análise sobre o dispositivo do STJ, é possível perceber duas consequências, sendo a primeira de que o idoso (65 anos ou mais) que compõe determinado grupo familiar e recebe um benefício previdenciário, não sendo apenas o BPC, cujo valor seja de até 1 (um) salário mínimo, esse valor não deverá entrar no cálculo da renda per capita para a concessão do BPC de um outro idoso. Conforme entendimento do STJ, no qual visa uniformização de jurisprudência, PE 2009/0071096-6, sendo a relatora a ministra Maria Thereza de Assis Moura:

INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA MENSAL PER CAPITA FAMILIAR. EXCLUSÃO DE BENEFÍCIO DE VALOR MÍNIMO PERCEBIDO POR MAIOR DE 65 ANOS. ART. 34, PARÁGRAFO ÚNICO, LEI Nº 10.741/2003. APLICAÇÃO ANALÓGICA.

1. A finalidade da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), ao excluir da renda do núcleo familiar o valor do benefício assistencial percebido pelo idoso, foi protegê-lo, destinando essa verba exclusivamente à sua subsistência.
2. Nessa linha de raciocínio, também o benefício previdenciário no valor de um salário mínimo recebido por maior de 65 anos deve ser afastado para fins de apuração da renda mensal per capita objetivando a concessão de benefício de prestação continuada.
3. O entendimento de que somente o benefício assistencial não é considerado no cômputo da renda mensal per capita desprestigia o segurado que contribuiu para a Previdência Social e, por isso, faz jus a uma aposentadoria de valor mínimo, na medida em que este tem de compartilhar esse valor com seu grupo familiar.
4. Em respeito aos princípios da igualdade e da razoabilidade, deve ser excluído do cálculo da renda familiar per capita qualquer benefício de valor mínimo recebido por maior de 65 anos, independentemente se assistencial ou previdenciário, aplicando-se, analogicamente, o disposto no parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso.
5. Incidente de uniformização a que se nega provimento. Data de Julgamento: 10/08/2011, S3 - TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 11/10/2011);

Nesse sentido, o mesmo entendimento deve ser seguido para os deficientes, em decorrência do tema 640 do STJ, já mencionado anteriormente, que garante a aplicação do

parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso (Lei 10.741/2003), por analogia, a pedido de benefício assistencial feito por pessoa com deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 (BRASIL, STJ, 2015).

Além disso, é necessário mencionar também sobre a edição da Instrução Normativa nº 2 de 09/07/2014 realizada pela Advocacia Geral da União (AGU), destinada aos procuradores que atuam junto ao INSS, que dispõe sobre a possibilidade da não interposição de recursos sobre as decisões judiciais que determinem a concessão do BPC com a interpretação extensiva do art. 34 da Lei nº 10.741 de 2003, garantindo assim o respaldo jurídico de que o BPC não deve ser calculado na renda per capita de um membro deficiente ou idoso do mesmo grupo familiar (BRASIL, 2014). Vejamos:

Art. 1º Fica autorizada a desistência e a não interposição de recursos das decisões judiciais que, conferindo interpretação extensiva ao parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003, determinem a concessão do benefício previsto no art. 20 da Lei nº 8.742/1993, nos seguintes casos:

I - quando requerido por idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, não for considerado na aferição da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993:

- a) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por outro idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- b) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por pessoa com deficiência, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- c) o benefício previdenciário consistente em aposentadoria ou pensão por morte instituída por idoso, no valor de um salário mínimo, recebido por outro idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar

II - quando requerido por pessoa com deficiência, não for considerado na aferição da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993 o benefício assistencial:

- a) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por idoso com 65 anos ou mais, que faça parte do mesmo núcleo familiar;
- b) o benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, recebido por pessoa com deficiência, que faça parte do mesmo núcleo familiar.

Ademais, sobre o requisito da incapacidade para o trabalho, é importante observar o que informa a Lei nº 8.742/1993 (LOAS), em seu art. 20, parágrafo 2º, pois o critério de deficiência entendido tem que se adequar ao que é disposto, verificando-se então o impedimento de longo prazo, podendo ser de natureza sensorial, mental, física ou intelectual, sendo que essas limitações gerem dificuldades no desenvolvimento social da pessoa na sociedade.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua

participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Além disso, a patologia apresentada deve impossibilitar o pretenso beneficiário de exercer atividade que lhe garanta o sustento, pois se fosse exigido, ao pé da letra, aptidão para os atos corriqueiros da vida diária, inviabilizaria a concessão do benefício em questão, conforme entendimento já sedimentado pela Súmula nº 29 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (BRASIL, 2006):

Súmula. 29 da TNU – 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.

Busca-se, portanto, comprovar que o comprometimento de aptidão física ou mental do requerente, decorrente da deficiência que o acomete, o impede de assumir o ônus de sua subsistência com o mínimo de dignidade, na medida em que obstrui o acesso ao mercado de trabalho, bem como restringe a prática dos atos da vida independente.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos fatos mencionados ao decorrer do trabalho, foi possível obter uma perspectiva sobre a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Desse modo, inicialmente foram abordados os conceitos e o contexto histórico de sua criação, trazendo então a compreensão da seguridade social, bem como o entendimento de que o BPC é um instrumento capaz de promover a inclusão social de uma população considerada necessitada. Além disso, foi possível também verificar as mudanças sobre a regulamentação do amparo social ao decorrer do tempo.

Em seguida, foi observado a importância deste benefício para a população de baixa renda, mostrando ser uma ferramenta necessária para a redução e combate da desigualdade social no país. Ademais, foi abordado sobre as dificuldades e burocracia para a concessão do BPC, sendo possível notar que é necessário haver pesquisas mais aprofundadas sobre a não garantia desse auxílio na via administrativa, decorrente das lacunas sobre a sua regulamentação, sendo um tema relevante para uma possível pesquisa de mestrado, visando a importância e a necessidade de revisão sobre o entendimento da renda per capita do grupo familiar.

Posteriormente, foi tratado sobre as noções de indeferimentos pelo órgão administrador (INSS) e o seu prosseguimento na esfera judicial, percebendo então que os requerimentos são indeferidos simplesmente por exigências administrativas que já estão solucionadas no âmbito judicial. Desse modo, é fundamental que a regulamentação administrativa seja atualizada e tenha como base os entendimentos jurisprudenciais, para que assim não seja necessário à sua judicialização e seja efetivo a sua concessão ou não na via administrativa.

Nesse sentido, fazendo uma análise sobre o que foi estudado, pode-se verificar que há uma violação sobre a garantia da assistência social positivada no art. 203 da CF/88, pois entra em contradição quando se é colocado exigências burocráticas direcionada a pessoas que muitas vezes não possuem instrução para entender os requisitos necessários para alcançar a garantia, sendo observado dessa forma uma limitação do direito. Assim, por mais que o benefício assistencial seja de suma importância para a vida dos contemplados, como visto no desenvolvimento do trabalho, a garantia constitucional não se torna acessível para aqueles que necessitam do benefício, então, a assistência social não é garantida de forma plena para o público alvo.

Dessa maneira, pode-se dizer que foi alcançando os objetivos propostos no início da pesquisa, pois foi visto que a maior dificuldade de acesso e questionamento para o BPC está relacionado ao critério de renda per capita do grupo familiar, sendo que na via administrativa a exigência da comprovação da renda é mais rigorosa ao exigir o limite de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, já no âmbito judicial esse entendimento é flexibilizado para $\frac{1}{2}$ do salário. Além disso, é importante frisar que identificar a deficiência também não é uma tarefa fácil, pois a abrangência de deficiência e a relação sobre a incapacidade do trabalho também é matéria de discussão, bem como o entendimento do que é ser idoso.

Assim, por mais que no estudo sejam apresentadas informações relevantes do que se pretendia discutir, é importante haver mais pesquisas direcionadas ao tema, pois foi possível notar que há poucos materiais aprofundados na área da concessão ou indeferimento do BPC na via administrativa, na perspectiva de se debruçar sobre as etapas que devem ser seguidas objetivando o alcance da concessão, de uma maneira mais metodológica, didática e acessível aos interessados. Com isso, foi entendido que há necessidade de uma melhor uniformização entre a área administrativa e judiciária para gerar maior efetivação do direito ao BPC.

Portanto, buscou-se identificar se a garantia da Assistência Social na perspectiva do BPC está realmente sendo efetivada, sendo esse o questionamento relacionado ao problema da pesquisa. Desse modo, foi observado então que a garantia constitucional está sendo

concretizada parcialmente pelo órgão administrador, por mais que haja concessões na via administrativa, essa etapa não tem eficácia absoluta, gerando assim o aumento dos processos na via judicial. Consequentemente, é imprescindível um estudo mais aprofundado sobre a regulamentação e instruções normativas que direcionam os servidores da autarquia sobre a análise do benefício, para garantir assim uma maior efetivação na via administrativa e não gerar sobrecarregar no âmbito judicial.

5. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Paulo; VASCONCELOS, Natália. et al. **A JUDICIALIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS.**, Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), Brasília: CNJ, 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 14 de nov. 2022.

BRASIL. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.** Presidência da República Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência-CORDE. Brasília, setembro de 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Súmula nº 29 da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais.** Brasília, fevereiro de 2006.

BRASIL, Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).**

BRASIL; Autoridade. Advocacia-Geral da União; **Título. Instrução Normativa AGU Nº 2, de 09 de julho de 2014;** Data. 09/07/2014. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:instrucao.normativa:2014-07-09;2>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL, IPEA. Nota Técnica nº 8 – **Judicialização dos pedidos de Benefício de Prestação Continuada e Aposentadoria Rural – Justiça Federal da 2ª Região.** Brasília: Ipea, dezembro de 2018.

BRASIL, IPEA. Nota Técnica nº 31 – **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC.** Brasília: Ipea, novembro de 2016.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Benefício de Prestação Continuada (BPC) - Benefícios ativos em Janeiro de 2023.** DATAPREV, Brasil, janeiro de 2023. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/relecris/bpc/docs/downloads/2023/JanTodos.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. **Tema 640: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RENDA FAMILIAR PER CAPITA PARA FINS DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA A PESSOA COM DEFICIÊNCIA. RECURSO REPETITIVO (ART. 543-C DO CPC E RES. 8/2008-STJ).** STJ, 2015. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=015629>. Acesso em: 01 abr. 2023.

BRASIL. Tatiana Engel Gerhardt; Denise Tolfo Silveira. Universidade Aberta do Brasil – Uab/Ufrgs. **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009. 120 p. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Estatuto do idoso: lei federal nº 10.741, de 01 de outubro de 2003**. Brasília, DF: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais**. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/tempestividade_e_focalizacao_dos_beneficios_assistenciais.html. Acesso em: 05 maio 2023.

BOSCHETTI, I. **Seguridade Social e trabalho: paradoxo na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2006.

COSTA, BLS. **Reflexões sobre as mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC): a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único e a experiência do município de Niterói**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Serviço Social. Universidade Federal Fluminense. Niterói: UFF, 2019.

COSTA, José; NETO, José; SANTANA, Hadassah. **Direitos sociais, seguridade e previdência social**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis Santa Catarina. Florianópolis: CONPEDI, 2021.

COSTA, Nilson; DUARTE, Cristina; MARCELINO, Miguel; UHR, Débora. **Proteção social e pessoa com deficiência no Brasil**. Departamento de Ciências Sociais, Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz. R. Rio de Janeiro, Brasil, 2016.

DANTAS, Marcela; NETO, Osvaldo. **A necessidade de reforma institucional brasileira por meio da efetivação da inclusão dos deficientes através da lei de cotas**. Coordenadora: Flavia Piva Almeida Leite – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

DUARTE, Verônica. **Benefício de Prestação Continuada (BPC) para os brasileiros em condição de miserabilidade: uma questão de alteridade**. Florianópolis: CONPEDI, 2020.

FERNANDES, Kellen; SILVA, Juvêncio. **A judicialização do benefício de prestação continuada – bpc: fenômeno que concretiza o direito humano social à prestação do mínimo existencial**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis Santa Catarina. Florianópolis: CONPEDI, 2016.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FREITAS, J. M. de F.; SOUZA, M. V. S. de; MARTINS, R. de F. A. **O Benefício de Prestação Continuada – BPC: direito socioassistencial**. In: COLIN, D. R. A. et al. (org.). 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: MDS, 2013.

GABAN, Luiz; FILHO, Benedito. **Benefício constitucional de prestação continuada: o recente posicionamento do supremo tribunal federal sobre o critério da renda per capita à luz da efetividade**. Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis Santa Catarina. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 7ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

JACCOUD, Luciana; MESQUITA, Ana; NATALINO, Marco; PASSOS, Luana; SILVEIRA, Fernando. **Ipea Nota Técnica nº 31. Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília, nov. 2016.

LOBATO, Lenaura; SENNA, Monica. **Benefício de Prestação Continuada (BPC): os pobres na mira das políticas de austeridade**. Professoras do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social e da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. CEE, Centro de Estudos Estratégico da Fiocruz. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://cee.fiocruz.br/?q=Beneficio-de-Prestacao-Continuada-BPC-os-pobres-na-mira-das-politicas-de-austeridade#:~:text=Conjuntura%20Pol%C3%ADtica-Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada%20\(BPC\)%3A%20os%20pobres,mira%20das%20pol%C3%ADticas%20de%20austeridade&text=O%20artigo%20examina%20as%20medidas,de%20beneficiados%2C%20observada%20desde%201996](https://cee.fiocruz.br/?q=Beneficio-de-Prestacao-Continuada-BPC-os-pobres-na-mira-das-politicas-de-austeridade#:~:text=Conjuntura%20Pol%C3%ADtica-Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada%20(BPC)%3A%20os%20pobres,mira%20das%20pol%C3%ADticas%20de%20austeridade&text=O%20artigo%20examina%20as%20medidas,de%20beneficiados%2C%20observada%20desde%201996). Acesso em: 23 mar. 2023.

MACHADO, Katia. **Quem é a pessoa idosa?**. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. EPSJV/Fiocruz, 2019. Disponível em: [https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/quem-e-a-pessoa-idosa#:~:text=Mas%20afinal%2C%20quem%20%C3%A9%20a,lei%2010.741\)%2C%20de%202003](https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/quem-e-a-pessoa-idosa#:~:text=Mas%20afinal%2C%20quem%20%C3%A9%20a,lei%2010.741)%2C%20de%202003). Acesso em: 11 mar. 2023.

MARTINS, H. Reforma do Estado na era FHC: **diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 10, 2007. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp_-_gestor_f2_q36_rere10-junho2007-humberto_martins_leonardo_ferreira_140813.pdf. Acesso em: 09 nov. 2022.

MEDEIROS, Marcelo; SAWAYA NETO, M.; GRANJA, F. H. **A distribuição das transferências, público alvo e cobertura do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para discussão, n. 1.416).

Neri MC. **Retratos da deficiência no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Organização das Nações Unidas (ONU). **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Brasil, 2012. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 21 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Um relatório sobre a pessoa idosa**. São Paulo, SP, 2005.

PEREIRA, Luciano. **Análise crítica do Benefício de Prestação Continuada e a sua efetivação pelo judiciário**. Revista CEJ, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012.

PHELIPPE, Ariskelma Carvalho. **Texto para discussão**. Instituto Serzedello Corrêa. – Brasília: ISC/TCU, 2020.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Brasil); CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU. **Portal da Transparência do Governo Federal, Gastos com Benefício de Prestação Continuada (BPC): banco de dados**. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603478-portal-da-transparencia-divulga-gastos-com-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc#:~:text=Os%20novos%20dados%20est%C3%A3o%20dispon%C3%ADveis%20na%20consulta%20Benef%C3%ADcios%20ao%20Cidad%C3%A3o.&text=Agora%2C%20%C3%A9%20poss%C3%ADvel%20detalhar%20a,filtros%20por%20estado%20e%20munic%C3%A4pio>. Acesso em: 21 mar. 2023.

SALVADOR, E. da S. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, F. T. MARTINS, F. J. (org.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011.

SAND, Joicemar. **A vulnerabilidade social como requisito para a concessão do benefício de prestação continuada – BPC: o antagonismo do conceito entre a lei e a prática**. Direitos sociais, seguridade e previdência social I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS. Coordenadores: José Ricardo Caetano Costa. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

SANTOS, Wederson Rufino. **Deficiência e BPC: o que muda na vida das pessoas atendidas?** Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. Brasília DF.Ciência & Saúde Coletiva, 16(Supl. 1):787-796, 2011.

SILVA, M. L. L. **Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social: impacto e significado social**. In: SPOSATI, A. (Org.) Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 227-237.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 135, p. 231-248, maio/ago. 2019

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de Proteção Social Não Contributiva. In: MDS; UNESCO. **Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: MSD, Unesco, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protectaosocial.pdf. Acesso em: 14 nov. 2022.