



## GT 4: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

### BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC: UMA AMPLIAÇÃO NO CRITÉRIO ECONÔMICO DA RENDA PER CAPITA FAMILIAR

Christiane Cruvinel Queiroz (Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG); Email: christiane@mpf.mp.br

#### TEMÁTICA: ASSISTÊNCIA SOCIAL

**RESUMO:** O artigo insere-se na temática da Assistência Social, integrante do sistema de proteção social da Seguridade Social, para discussão do direito socioassistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, denominado Benefício de Prestação Continuada. Objetiva analisar as principais alterações interpretativas promovidas pelo Poder Judiciário no critério legal de apuração da renda per capita da família do idoso ou pessoa com deficiência, para fins de concessão do direito socioassistencial. O estudo de cunho qualitativo foi desenvolvido com a adoção dos recursos metodológicos da revisão bibliográfica sobre o tema; a pesquisa documental legislativa e das principais decisões judiciais proferidas pelos Tribunais Superiores e Tribunal Regional Federal da 4ª. Região. O argumento que orienta a análise é o de que o critério legal de renda per capita familiar igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada, por não ser considerado absoluto pelo Poder Judiciário, tem sido ampliado por decisões judiciais capazes de promover a justiça social no caso concreto e alterações na rotina administrativa para a concessão do benefício, num reconhecimento de que o direito socioassistencial de garantia de renda não- contributiva aos idosos e pessoas com deficiência deve ser concretizado numa perspectiva universalizante de cidadania.

**Palavras-chave:** assistência social, benefício de prestação continuada, renda per capita, ampliação.

#### 1. INTRODUÇÃO

A proteção social no Brasil, nos moldes edificados pela Constituição Federal de 1988, concebe-se como um sistema de proteção integral ao cidadão, denominado Seguridade Social, com previsão de cobertura de ações contributivas da Previdência Social e não-contributivas da Assistência Social e Saúde.

A leitura do Título “A Ordem Social”, em especial o artigo 203, inciso V, da Seção IV – Assistência Social, na Constituição Federal de 1988, não deixa dúvida de que a previsão de garantia de um salário mínimo de renda mensal não-contributiva, ao idoso ou pessoa com deficiência que comprove não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, trata-se de um direito fundamental, de caráter social.

A regulamentação deste direito socioassistencial ficou a cargo da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (n. 8.742/1993) que fixou critérios objetivos



para a concessão do que denominou Benefício de Prestação Continuada - BPC. Desde então, muitas são as discussões acadêmicas, operacionais e judiciais acerca dos critérios estabelecidos na LOAS para a concessão do benefício a idosos e pessoas com deficiência. Se, por um lado este benefício representa a garantia de renda, ainda que mínima, a mais de 4 milhões de pessoas<sup>1</sup>; de outro a sua vinculação ao salário mínimo, tal como disposto na norma constitucional, consiste num fator de limitação ao seu acesso, numa lógica perversa de adoção de critérios seletivos, de caráter residuais, que aplicados objetivamente pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS deixam à margem da proteção social inúmeros idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O que se pretende, neste estudo, é analisar como o requisito legal de apuração da renda per capita familiar tem sido apreciado pelos Tribunais Superiores e Tribunal Regional Federal da 4ª Região<sup>2</sup>, por entender que houve um avanço na construção de parâmetros ampliativos que relativizam o drástico limite legal de ¼ do salário mínimo, para fins de comprovação da miserabilidade familiar do idoso ou pessoa com deficiência.

Para tanto, adotou-se como recursos metodológicos a revisão bibliográfica relacionada à temática e a pesquisa documental dos atos normativos que regulamentam o BPC e as principais decisões judiciais proferidas pelos Tribunais Superiores e Tribunal Regional Federal da 4ª Região que discutem o critério econômico de concessão do benefício. O artigo estrutura-se, inicialmente, com a análise dos requisitos legais para a concessão do BPC, na esfera administrativa, e as sucessivas alterações promovidas em razão dos embates que se colocaram em torno dos critérios legais. Na sequência, aborda as principais decisões judiciais dos Tribunais pátrios que ampliaram o critério legal da renda per capita familiar, numa perspectiva universalizante de concretização deste direito fundamental social.

## 2. O DIREITO SOCIAL AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA-BPC

A Assistência Social, nos marcos da Constituição Federal de 1988, constitui-se numa política social de natureza não-contributiva, que provê mínimos sociais para a garantia do atendimento às necessidades básicas humanas e concretiza-se por meio de um conjunto articulado e descentralizado de benefícios, serviços, programas e projetos a cargo do Estado e da sociedade (SPOSATI, 2015).

Foram necessários oito anos para a concretização da previsão constitucional de garantia de renda mensal não-contributiva no valor de um salário mínimo, à pessoa idosa ou com deficiência: prescrito na Constituição Federal de 1988; regulamentado na Lei 8.742/1993 (LOAS) e implementado a partir de 1º de janeiro de 1996 pelo Decreto nº 1.744/1995.

Desde então, muitos embates têm sido travados, dada a dissonância da norma legal com os fundamentos e preceitos constitucionais, em razão da forma seletiva e residual de acesso ao benefício com a fixação de critério econômico de renda per capita absolutamente drástico; vinculação da condição econômica

<sup>1</sup> Segundo dados do Informe de Previdência Social. Julho de 2016, Volume 28, n. 07.

<sup>2</sup> Integra os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.



da família e não apenas do beneficiário e exigência de meios comprobatórios de miserabilidade que acabam por estigmatizar o cidadão que acessa o benefício.

Da forma como está regulamentado no artigo 20 e parágrafos da LOAS, com as alterações legislativas que se seguiram para a instituição do Sistema Único da Assistência Social - Suas, o BPC constitui uma das modalidades dos benefícios ofertados pela Política Nacional de Assistência Social, na esfera da proteção social básica, de caráter pecuniário, não vitalício<sup>3</sup>, intransferível e sujeito a revisão periódica.

O presente estudo pauta-se na discussão do critério econômico de aferição da miserabilidade familiar do cidadão idoso ou com deficiência, para fins de concessão do benefício socioassistencial do BPC, no âmbito do Poder Judiciário.

De pronto é preciso considerarmos que assiste razão Pereira (1998, p. 128) quando afirma, em relação ao critério econômico de elegibilidade da LOAS, que “[...] (ela) inovou em matéria de retrocesso político. Nunca, no Brasil, uma linha de pobreza foi tão achatada, a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza crítica”. Isto porque a LOAS adotou como critério econômico a comprovação de renda mensal per capita igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, pelos membros da família do idoso ou pessoa com deficiência. Existem duas variáveis neste critério que demandam análise: o conceito de grupo familiar e o limite objetivo de  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo para fins de verificação da hipossuficiência econômica.

No que diz respeito ao critério do grupo familiar, Sposati (2004, p. 127) já advertia, quando de sua primeira regulamentação, que não bastava a situação de exclusão do idoso ou pessoa com deficiência não possuir meios de prover a sua própria subsistência, o legislador impingiu-lhes uma segunda exclusão, a de que também sua família deveria ser miserável, numa dupla vitimização destas pessoas. E, assim como outros requisitos para a concessão do BPC, o conceito de grupo familiar sofreu alterações legislativas – reflexo dos embates e tensões provocados pelos operadores da política de assistência social, usuários e entidades representativas - que afetam a comprovação do requisito socioeconômico da renda per capita familiar.

Atualmente, integram o conceito de grupo familiar, nos termos da LOAS: “o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados” (art. 20, § 1º.), desde que vivam sob o mesmo teto. Trata-se de definição de grupo familiar que se aproxima do conceito utilizado no âmbito previdenciário. No entanto, como nos adverte Medeiros, Granja e Sawaya Neto (2009, p. 9) o conceito de família, na esfera previdenciária, tem como objetivo elencar o rol dos dependentes do segurado, numa linha sucessória para os casos de concessão das pensões por morte do segurado. Já o BPC deve buscar a identificação da capacidade financeira da família de prover sua manutenção e a de seus membros no campo da assistência social, portanto, de natureza não-contributiva.

---

<sup>3</sup> Ao contrário do antigo benefício da Renda Mensal Vitalícia ofertado no âmbito da Previdência Social e substituído pelo BPC.



Desse modo, por se tratar de um rol exaustivo, esta nova definição legal do grupo familiar deixa à margem da proteção social outras configurações familiares com membros distintos daqueles constantes no rol que, não obstante convivam sob o mesmo teto e integrem a família do beneficiário, não serão considerados para fins de composição do núcleo familiar e, conseqüentemente, serão excluídos do cálculo da renda per capita familiar.

O Decreto n. 8.805/2016 e a Portaria Conjunta n. 1/2017, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, trouxeram novas regras operacionais para o BPC. Dentre elas, aquela que prevê a obrigatoriedade de inscrição do requerente e de sua família no Cadastro Único, quando da concessão do benefício. Trata-se de uma nova estratégia do Governo Federal, baseada no cruzamento contínuo das informações constantes em banco de dados de distintos órgãos da Administração Pública (como Programas de Transferência de Renda, DATAPREV etc), para fins de manutenção do benefício (artigos 2º, 7º e 20), que certamente provocará insegurança no cidadão que acessa o benefício uma vez que qualquer alteração no contexto socioeconômico familiar poderá acarretar a cassação do benefício.

No tocante ao critério econômico elegido pelo legislador para fins de comprovação da miserabilidade, o mesmo sempre foi alvo de muitas críticas dos estudiosos do tema, como Potyara Pereira (1998), Ana Lígia Gomes (2001), Aldaíza Sposati (2004) e dos operadores da área. Também foi objeto de deliberações nas Conferências Nacionais da Assistência Social nos anos de 2005 e 2007 e nas conferências temáticas relacionadas ao BPC: a Conferência Nacional do Idoso (2006) e Conferências Nacionais dos Direitos das Pessoas com Deficiência (2006 e 2008) com reivindicações dos participantes quanto a necessidade de aumento do limite da renda per capita familiar. Trata-se de um critério de seletividade dos destinatários da política social que, na visão de Pereira (2002, p. 68), implicou em três nefastas conseqüências:

*do ponto de vista da cidadania, fere de morte o princípio da equidade e da justiça social; do ponto de vista racional, aumenta a pobreza em vez de diminuí-la, porque deixa ao desamparo consideráveis parcelas da população, que cedo vão engrossar as fileiras dos pobres absolutos; e, do ponto de vista ético, submete os demandantes da assistência a constrangedores testes de meios e a avaliações suspeitosas de pobreza, geradoras de estigmas.*

De modo que o tensionamento entre o direito socioassistencial ao BPC concretizado por um critério de miserabilidade muito restrito e a necessidade socioeconômica fática de milhares de idosos e pessoas com deficiência, acabou por desaguar no Poder Judiciário. Ao longo dos anos foram propostas milhares de ações judiciais para a discussão dos requisitos legais para a concessão do BPC, dentre eles, o critério econômico da renda per capita igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo (hoje equivalente a R\$ 7,80 por pessoa/dia).

## **2. OS AVANÇOS NO CRITÉRIO ECONÔMICO LEGAL PELA VIA DO PODER JUDICIÁRIO**





No âmbito do Poder Judiciário, em 1998, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 1232, proposta pelo Procurador-Geral da República, o Plenário do Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo estabelecido na LOAS por entender, à época, que se tratava de um critério objetivo de prestação assistencial do Estado.

Contudo, a decisão da Suprema Corte não foi capaz de inibir milhares de demandas levadas ao conhecimento do Poder Judiciário diante da realidade fática de pobreza dos idosos e pessoas com deficiência que não preenchem, objetivamente, o drástico critério econômico estabelecido pela LOAS, mas encontram-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Diante dos casos concretos de vulnerabilidade e pobreza dos idosos ou pessoas com deficiência, o Poder Judiciário de primeira instância – porta de entrada das demandas da população – de forma corajosa e na tentativa de remediar um grave problema de injustiça social, passou a considerar critérios de renda mais amplos que o do  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo e avaliar o real estado de miserabilidade da família do idoso ou deficiente. Para tanto, levava-se em consideração, numa análise interpretativa, os critérios mais elásticos para a comprovação de miserabilidade do cidadão previstos, por exemplo, no Programa Bolsa Família (Lei 10.836/2004) e no Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 10.689/2003).

Inúmeras decisões favoráveis dos Juízos de primeiro grau do país, com adoção de parâmetros mais ampliativos para reconhecimento da hipossuficiência econômica, foram mantidas pelo próprio Supremo Tribunal Federal em julgados monocráticos<sup>4</sup> que não acolheram as reclamações constitucionais formuladas pelo INSS com o objetivo de fazer valer os termos da decisão proferida na ADI 1.232/DF.

Chegou-se até a consolidação do entendimento de que “a renda mensal per capita familiar, superior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo (sic), não impede a concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742 de 1993, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante”, pela Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais, na Súmula n. 11, de 05/04/2004, que depois foi cancelada.

Diante disso, uma vez mais, o INSS recorreu ao Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário n. 567.985 e Reclamação n. 4.374) com a finalidade de frear as decisões judiciais de caráter ampliativo do critério econômico de miserabilidade do BPC. Ambos foram julgados pelo Pleno da Suprema Corte em abril de 2013. E pela importância no trato do critério econômico de hipossuficiência, precisam ser aqui analisados.

No julgamento do recurso extraordinário n. 567.985, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, a Corte reviu o pronunciamento feito na ADIn nº 1.232/DF para declarar a inconstitucionalidade do critério legal de  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo, por considerá-lo defasado para representar a situação de miserabilidade do cidadão

---

<sup>4</sup> Rcl 4.374 MC/PE, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 01/02/2007, DJ 06/02/2007, p. 111; Rcl 3.805/SP, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/10/2006, DJ 18/10/2006, p. 41; Rcl 4.280/RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j.20/06/2006, DJ 30/06/2006, p. 42; Rcl 4.145/RS, rel. Min. Marco Aurélio, j. 30/04/2006, DJ 10/05/2006, p. 36).



requerente. Reconheceu-se a não exclusividade do critério de renda de  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo para fins de aferição da condição socioeconômica, podendo ser levado em consideração, no caso concreto, outros parâmetros para comprovação da condição de hipossuficiência econômica. Vale destacar que o julgamento do RE 567.985 ocorreu em regime de repercussão geral e, portanto, com efeitos vinculantes a todos os órgãos do Poder Judiciário. Em outras palavras, trata-se de uma decisão que deve ser cumprida, obrigatoriamente, por todos os membros da magistratura nacional.

Outro julgamento importante, no contexto do BPC, foi o do Recurso Extraordinário n. 580963, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes. Para melhor compreensão do pronunciamento da Suprema Corte, de antemão, é preciso mencionarmos que o Estatuto do Idoso, no artigo 34, parágrafo único, estabeleceu que o benefício do BPC-Idoso concedido a qualquer membro da família não será computado para fins do cálculo da renda familiar per capita do grupo familiar.

Neste julgamento, o Supremo Tribunal interpretou, de forma extensiva, o parágrafo único do art. 34 da Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), para fins do cálculo da renda familiar de que trata o art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/93, por entender injustificável a discriminação feita às pessoas com deficiência em relação aos idosos, bem como aos idosos beneficiários da assistência social em relação aos idosos segurados da Previdência Social, com benefício de até um salário mínimo, ferindo, desse modo, o princípio da isonomia. De modo que, atualmente, não integra no cálculo da renda per capita familiar, o benefício assistencial ou previdenciário de até um salário mínimo, de titularidade de idoso ou pessoa com deficiência integrante do membro familiar do requerente. Contudo, trata-se de decisão judicial que assim como o julgado que relativiza o critério econômico de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo produzem efeitos no âmbito das causas judiciais e, portanto, não observadas pelo INSS quando da concessão dos benefícios na esfera administrativa.

Também o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.112.557/MG, fixou o entendimento de que o limite de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo como renda familiar per capita representa apenas um parâmetro objetivo de miserabilidade, podendo ser excedido se o caso concreto assim justificar.

E, recentemente, verificou-se um novo avanço nesse processo de consolidação do direito socioassistencial ao BPC, por ocasião do julgamento da Apelação n. 5044874-22.2013.4.04.7100/RS<sup>5</sup>, pelo TRF-4ª Região, que deu parcial provimento ao pedido do Ministério Público Federal para condenar o INSS a deduzir do cálculo da renda familiar, quando da verificação do preenchimento do requisito econômico do BPC, “[...] as despesas que decorram diretamente da deficiência, incapacidade ou idade avançada, com medicamentos, alimentação especial, fraldas descartáveis e consultas na área da saúde, requeridos e negados pelo Estado.”

A execução deste julgado levou o INSS a publicar o Memorando-Circular Conjunto n. 58 que assegura ao requerente, já na seara do processo administrativo de requerimento do BPC, comprovar as despesas previstas no julgado em razão da deficiência, incapacidade ou idade avançada, para fins de dedução no cálculo da renda per capita familiar. Com efeito, trata-se de uma importante decisão judicial,

<sup>5</sup> Apelação nº 5044874-22.2013.4.04.7100, Relator Artur César de Souza, julgado em 04/02/2016.



com abrangência em todo o território nacional, que ao possibilitar as deduções de despesas relacionadas à própria saúde ou condição de incapacidade do demandante, para fins de cálculo da renda per capita familiar, resultará numa maior aproximação da realidade fática de vulnerabilidade socioeconômica vivenciada por uma significativa parcela da população de idosos e pessoas com deficiências.

### 3. CONCLUSÃO

O direito fundamental do Benefício de Prestação Continuada, desde a sua regulamentação legal, foi submetido a critérios de seletividade e à exigência de rigorosos meios comprobatórios para sua concessão, numa lógica contrária ao princípio de universalização da política de proteção social previsto na Constituição Federal de 1988, que resultou, na prática, na negação deste direito social a numerosos cidadãos idosos ou com deficiência.

A atuação do Poder Judiciário na concretização dos direitos sociais, no caso o BPC, tem sido pautada pela observância dos princípios constitucionais, dentre eles, o da dignidade da pessoa humana, numa perspectiva universalizante dos direitos fundamentais sociais, frente a uma lógica de viés neoliberal que prega a consecução da política de proteção social num patamar mínimo e seletivo que acaba por descumprir o dever constitucional de assegurar o direito social prescrito no art. 203, V, da Constituição Federal de 1988, para o idoso e deficiente que dele necessitar.

É preciso avançar na concretização do direito socioassistencial ao BPC, com a superação da aplicação objetiva do critério econômico na esfera administrativa, assim como tem ocorrido nos casos concretos postos à apreciação do Poder Judiciário, por não se mostrar aceitável, do ponto de vista ético e moral, que numerosos idosos e pessoas com deficiência, em situação de vulnerabilidade socioeconômica, permaneçam em condições indignas de vida e desprovidos da proteção assistencial do Estado. A recente decisão do Tribunal Regional da 4ª Região, com seus efeitos nacionais e imediata repercussão na esfera administrativa, é mais um passo à frente neste tortuoso caminho dos direitos sociais do cidadão.

### REFERÊNCIAS

GOMES, Ana Lígia Gomes. **O benefício de prestação continuada: uma trajetória de retrocessos e limites.** Revista Serviço Social e Sociedade, nº 68, Ano XXII, novembro, 2001.

PEREIRA, P. A.P. **Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de Assistência Social.** Revista Ser Social n. 3, Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Política de Assistência Social no Brasil: Avanços e Retrocessos.** In: **Conflitos de Interesses e a Regulamentação da Política da Assistência Social.** Cadernos do CEAM, Ano III, n. 11, Brasília, p. 63/80, Outubro/2002.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas  
22 a 24 de novembro de 2017

MEDEIROS, M. GRANJA, F.H., SAWAYA NETO, M. **Mudança do conceito de família do benefício de prestação continuada.** Texto para Discussão n. 1411. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, Julho de 2009. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4943](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4943)>. Acesso em 12 de março de 2017.

SPOSATI, Aldaíza. Benefício de Prestação Continuada como Mínimo Social. In: SPOSATI, A. (Org.). **Proteção social de Cidadania: Inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal.** São Paulo: Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva:** concepções fundantes. Escola Nacional de Administração Pública, 2015. Disponível: <<http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXTO-ALDAIZA-1.pdf>>. Acesso em 21 de julho de 2017.