



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

TAMIRIS DE ALMEIDA

**A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC): UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS NO JUIZADO
ESPECIAL FEDERAL EM ASSIS**

**Assis/SP
2018**



Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"

TAMIRIS DE ALMEIDA

**A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC): UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS NO JUIZADO
ESPECIAL FEDERAL EM ASSIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

Orientando(a): Tamiris de Almeida

Orientador(a): Ms. Fernando Antonio Soares de Sá Junior

**Assis/SP
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

A447j ALMEIDA, Tamiris de.

A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC): uma análise dos processos no Juizado Especial Federal em Assis / Tamiris de Almeida. – Assis, 2018.

66 p.

Trabalho de conclusão do curso (Direito). Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA

Orientador: Ms. Fernando Antonio Soares de Sá Junior

1.Assistência Social 2.Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) 3.Juizado Especial

CDD: 341.61
Biblioteca da FEMA

**A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA
ASSISTÊNCIA SOCIAL (BPC): UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS NO
JUIZADO ESPECIAL FEDERAL EM ASSIS**

TAMIRIS DE ALMEIDA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, analisado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: _____

Ms. Fernando Antonio Soares de Sá Junior

Examinador: _____

Assis
2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à Maria Fernanda, minha filha.

“Não sei se o mundo é bom, mas ele está melhor porque você chegou, e explicou o mundo pra mim” (Espatódea - Nando Reis).

AGRADECIMENTOS

À minha família. Meus pais, Rosa e Pedro, por terem me incentivado a retomar os estudos. Ao meu marido, Jayme, por ter me apoiado e cuidado de nossa pequena, Maria Fernanda, para que pudesse voltar para a faculdade; também pela paciência e compreensão durante minhas ausências para que pudesse estudar e realizar este trabalho. À minha irmã, Elisângela, por ter sempre acreditado em mim, desde sempre.

À Roberta Stopa, amiga e companheira de profissão, que me ajudou na realização deste trabalho, agradeço as correções e sugestões. Com você aprendi a refletir melhor sobre a realidade na qual vivemos, buscando sempre agir com ética e respeito ao próximo.

À Luciana Gomes Espéria Coutinho, analista judiciário da Justiça Federal de Assis, pela disponibilização dos números de processos que resultou na pesquisa presente neste trabalho.

Ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pela oportunidade de ter sido selecionada para o Programa de Incentivo de Bolsas de Estudos (PIBE), o qual tem reembolsado parte das mensalidades durante quatro dos cinco anos de graduação no curso de Direito.

“Por esse pão pra comer, por esse chão pra dormir. A certidão pra nascer e a concessão pra sorrir. Por me deixar respirar, por me deixar existir. Deus lhe pague”. (Deus Lhe Pague - Chico Buarque)

RESUMO

Este trabalho apresenta o processo de regulamentação e judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) garantido pela Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez foram previstos em uma Constituição direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, que formam a Seguridade Social brasileira, como políticas públicas a serem efetivadas pelo Estado. Entretanto, em um contexto socioeconômico fortemente marcado pelo ideário neoliberal, a regulamentação desses direitos não se efetivou conforme previsto na referida Constituição. O Benefício de Prestação Continuada, como um dos objetivos da Assistência Social, é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa idosa e à pessoa com deficiência. A regulamentação desse benefício ocorreu com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que impôs critérios para o acesso: limite de idade para a pessoa idosa, avaliação da deficiência e renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, além da revisão bienal. Esses critérios foram alterados em vários momentos, possibilitando ou restringindo o acesso ao benefício, contudo, o critério de renda per capita familiar nunca foi alterado desde a regulamentação da LOAS, tornando o acesso bastante limitado. Desde sua gênese o BPC foi alvo de ações judiciais, com entendimentos jurisprudenciais que alteram, significativamente, os critérios de acesso ao benefício, consistindo em uma via possível para as pessoas que tiveram o direito negado na esfera administrativa. Assim, neste trabalho, apresenta-se uma breve contextualização do BPC, desde sua previsão constitucional, regulamentação com a imposição de critérios de acesso e alterações posteriores; além da judicialização desse benefício. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental e consultas a processos judiciais requeridos no Juizado Especial Federal em Assis. Verificou-se que a judicialização do BPC tem aspectos positivos, quando é o único caminho possível da pessoa acessá-lo após ter o indeferimento na esfera administrativa pois há alteração no entendimento a respeito do critério da renda objetiva, por exemplo. Contudo, há aspectos negativos quando a jurisprudência cria seus próprios critérios de acesso ao benefício, se distanciando das discussões amplamente debatidas, como é a definição do conceito de deficiência estabelecida pela Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência, além de não respeitar o princípio da isonomia, quando pessoas na mesma condição possuem acessos distintos aos mesmos direitos. E, por fim, verificou-se que o Poder Judiciário compreende o BPC como mero auxílio, com caráter subsidiário, não garantindo os direitos sociais previstos constitucionalmente, distanciando-se do princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada; Seguridade Social; Assistência Social; Judicialização.

ABSTRACT

This paper presents the process of regulation and judicialization of the Continued Payment Benefit (BPC) guaranteed by the Federal Constitution of 1988. For the first time, a Constitution foresees rights related to health, social security and social assistance, which form the Brazilian Social Welfare, as public policies to be implemented by the State. However, in a socioeconomic context strongly marked by neoliberal ideology, the regulation of these rights was not effected as provided in the aforementioned Constitution. The Continued Payment Benefit, as one of the objectives of Social Assistance, is the guarantee of a monthly minimum wage for the elderly and the disabled person. The regulation of this benefit occurred with the Organic Law of Social Assistance (LOAS) in 1993, which imposed criteria for access: age limit for the elderly, disability assessment and family per capita income less than $\frac{1}{4}$ of the minimum wage, besides biennial review. These criteria were changed in several moments, allowing or restricting the access to the benefit, however, the criterion of family per capita income has never been changed since the regulation of LOAS, making access quite limited. Since its genesis, the BPC has been the target of lawsuits, with jurisprudential understandings that significantly alter the criteria for access to the benefit, consisting of a possible way for people who had the right denied in the administrative sphere. Thus, in this work, we present a brief contextualization of the BPC, from its constitutional forecast, regulation with the imposition of access criteria and subsequent changes; besides the judicialization of this benefit. For this purpose, a bibliographical and documentary research was carried out and consultations were carried out on the legal proceedings required by the Federal Special Court in Assis. It was verified that the judicialization of the BPC has positive aspects, when it is the only possible way for the person to access it after having the refusal in the administrative sphere because there is change in the understanding regarding the criterion of objective income, for example. However, there are negative aspects when jurisprudence creates its own criteria for access to benefit, distancing itself from the widely debated discussions, such as the definition of the concept of disability established by the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, and does not respect the principle of isonomy, when people in the same condition have different access to the same rights. And, finally, it was verified that the Judiciary understands the BPC as mere aid, in a subsidiary character, not guaranteeing the social rights constitutionally foreseen, distancing itself from the principle of the dignity of the human person.

Keywords: Continued Payment Benefit; Social Welfare; Social Assistance; Judicialization.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advocacia Geral da União

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil

APS – Agência da Previdência Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAP's – Caixas de Aposentadorias e Pensões

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIF – Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC's – Emendas Constitucionais

FONAJEF – Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais

IAP's – Institutos de Aposentadorias e Pensões

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

JEF – Juizado Especial Federal

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NCPC – Novo Código de Processo Civil

OMS – Organização Mundial da Saúde

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PFE – Procuradoria Federal Especializada

RMV – Renda Mensal Vitalícia

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

TNU - Turma Nacional de Uniformização

TRF3 – Tribunal Regional Federal da 3ª Região

TRU – Turmas Regionais de Uniformização

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: entre a Seguridade Social e o Seguro Social	17
1.1 BREVE RELATO DO SURGIMENTO DOS MODELOS BISMARCKIANO E BEREVIDGIANO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL	17
1.2 A POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	20
1.3 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	22
CAPÍTULO 2 - O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: regulamentação, alterações e jurisprudências	28
2.1 A REGULAMENTAÇÃO DO BPC E SEUS CRITÉRIOS DE ACESSO	28
2.2 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NOS CRITÉRIOS DE ACESSO AO BPC	32
2.3 A JURISPRUDÊNCIA DO BPC: entendimento do Poder Judiciário acerca dos critérios de acesso ao Benefício.....	38
CAPÍTULO 3 - JUDICIALIZAÇÃO DO BPC: uma análise dos processos no Juizado Especial Federal em Assis	43
3.1 A PROBLEMATIZAÇÃO ACERCA DA JUDICIALIZAÇÃO DO BPC	43
3.2 A AÇÃO JUDICIAL DO BPC NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL	46
3.3 OS PROCESSOS DE BPC NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL EM ASSIS: uma análise das sentenças	48
3.3.1 O acesso dos litigantes do BPC ao Poder Judiciário	48
3.3.2 Elementos de análise do juiz	52
3.3.3 Avaliação da deficiência.....	53
3.3.4 Avaliação do grupo familiar e do critério de renda	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) atende 4.593.021¹ beneficiários em todo o Brasil, dos quais 2.557.366 são pessoas com deficiência (termo atualmente utilizado, embora legislações mais antigas usem o termo “pessoa portadora de deficiência”) e 2.035.685 são pessoas idosas. Esse benefício é extremamente importante para considerável parcela da população, principalmente por tratar-se de um benefício cujo valor mensal é de um salário mínimo e que não necessita de contribuição direta.

Dados de 2015 apontam que do total de benefícios mantidos em todo o território nacional, 9% foi viabilizado por decisão judicial; quando observada a concessão judicial por unidades da Federação, há Estados que extrapolam essa média nacional, como é o caso do Estado de Santa Catarina com 17% e Alagoas com 21% dos benefícios concedidos via judicial (BRASIL, 2016, p. 26-27).

A partir dos anos de trabalho profissional no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) como Assistente Social, na atuação direta no atendimento aos requerentes e beneficiários do BPC, em específico na realização da avaliação social no requerimento do BPC para pessoas com deficiência, surgiu a motivação para estudar esse benefício. Além do atendimento na Agência da Previdência Social (APS) também há a articulação com a rede socioassistencial, acompanhando, em alguns casos, o processo de requerimento, recurso, revisão, suspensão e cessação do benefício. Há o acompanhamento das normativas que regulamentam o benefício e inúmeras alterações supervenientes, que trazem mudanças na sua forma de requerimento, critérios de acesso e manutenção do benefício.

O contato da pesquisadora com o BPC sempre ocorreu na esfera administrativa, ao observar a legislação e outras normativas internas que regulamentam sua operacionalização. Mas é comum observar no cotidiano profissional a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais por decisão judicial. Com a realização da graduação em Direito houve o interesse em conhecer quais os motivos da judicialização do BPC e em compreender como é analisado o requerimento desse benefício na Justiça.

¹ Dados de Maio/2018, conforme consulta ao Boletim Estatístico da Previdência Social, disponível em <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/beps18.05.pdf>, com acesso em 16.07.18.

O Benefício de Prestação Continuada foi assegurado no artigo 203 da Constituição Federal de 1988, cujo texto original possui a seguinte redação: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”. Ao ser regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, foram definidos critérios para o acesso ao BPC: a idade de 70 anos ou mais para a pessoa idosa, a condição de incapacidade para a vida independente e para o trabalho para as pessoas com deficiência e a renda per capita familiar no valor inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo para ambas.

Posteriormente à regulamentação do BPC pela LOAS e a operacionalização do benefício a partir de 1996, houve inúmeras modificações nos critérios de acesso ao benefício, como a alteração da idade da pessoa idosa, do conceito de pessoa com deficiência e do conceito de família para fins do cálculo da renda per capita familiar, contudo o critério de renda per capita familiar no valor inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo nunca foi alterado.

Mesmo com a influência do ideário neoliberal presente desde a década de 1980, o BPC foi garantido na Constituição Federal de 1988 (CF/88) como um dos objetivos da Assistência Social. Entretanto, a definição dos critérios para o seu acesso ficou a cargo de uma legislação que o regulamentasse. Com a demora em sua regulamentação e a definição de critérios restritivos, o Poder Judiciário passou a ser invocado a julgar os conflitos advindos dessa relação de conquistas e restrição desse direito social.

Dentro desse contexto, a questão norteadora desse trabalho foi: por que ocorre a judicialização do BPC? A essa pergunta, outras surgiram durante a realização dos estudos e da pesquisa, dentre elas: em quais momentos e por quais motivos o Poder Judiciário foi chamado a intervir no BPC? Como se dá o requerimento e a análise desse benefício na Justiça? Quais os critérios utilizados pelo Poder Judiciário para o acesso ao benefício? A judicialização desse benefício tem aspectos positivos e/ou negativos?

Seguindo tais questionamentos, a pesquisa teve como objetivo geral compreender porque ocorre a judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. E, foram estabelecidos como objetivos específicos: contextualizar a inclusão do BPC na Constituição Federal de 1988; discutir a legislação e jurisprudências

sobre o BPC; analisar os critérios de acesso ao benefício na esfera administrativa e judicial.

A pesquisa documental subsidiou a criação desse trabalho no que se refere ao tema escolhido. Foram consultadas leis, decretos e outras normativas que discorrem sobre o BPC, além de produções acadêmicas realizadas na área do Direito e do Serviço Social, com diferentes perspectivas sobre o tema.

Com o intuito de chegar mais próximo da realidade e para compreender como ocorre a judicialização do benefício, a pesquisa de campo foi importante, pois possibilitou conhecer os critérios de acesso ao BPC na via judicial, sendo possível observar aspectos positivos e negativos de sua judicialização. Foram consultados processos judiciais requeridos no Juizado Especial Federal (JEF) em Assis, município onde a pesquisadora desempenha a atividade profissional no INSS e realiza a graduação em Direito.

Foram realizados contatos por *e-mail* e telefone com uma servidora (analista judiciário) da Justiça Federal em Assis, com a finalidade de se explicar sobre a pesquisa, solicitando a concessão de números de processos judiciais com trânsito em julgado relativos ao BPC para pessoas idosas e pessoas com deficiência requeridos e analisados no JEF Assis. Foram disponibilizados, através de *e-mail*, a quantidade de 10 (dez) números de processos judiciais de BPC, sendo 5 (cinco) requerimentos de Pessoa com Deficiência e 5 (cinco) de Pessoa Idosa. A consulta processual foi feita pela internet no endereço eletrônico do Juizado Especial Federal da 3ª Região, sendo possível consultar os dados básicos do processo, as sentenças e os acórdãos.

Após leitura das sentenças e acórdãos, foram definidas como categorias de análise da pesquisa empírica a judicialização do BPC, o acesso à justiça, os elementos de análise do juiz, a avaliação da deficiência e a avaliação do grupo familiar e do critério de renda.

Com base na pesquisa bibliográfica e documental e, após consulta aos processos judiciais, foi possível organizar o presente trabalho em três capítulos. No primeiro capítulo foi feita uma breve contextualização das políticas de proteção social, e em especial, das políticas públicas no mundo e no Brasil, até chegar na Seguridade Social garantida na CF/88.

No segundo capítulo está apresentado o que é o BPC, sua regulamentação pela LOAS e a operacionalização da concessão, manutenção, revisão e cessação pelo INSS. Foram discutidos os critérios de acesso ao benefício e suas últimas alterações e a manutenção do critério de renda per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. E, ainda, as decisões judiciais a respeito do benefício, como as Ações Civis Públicas (ACP's) e o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF).

E, por fim, o último capítulo aborda sucintamente a judicialização das políticas públicas e, em específico, do BPC e os meios de realizar o requerimento do benefício na Justiça. É nesse capítulo que está apresentada a análise dos processos judiciais de BPC do JEF de Assis. Importante ressaltar que a judicialização do BPC não deveria ser o meio para se acessar um direito constitucional, contudo, entende-se que requerer o benefício judicialmente vem se tornando cada vez mais necessário, haja vista a dificuldade para requerer o BPC, não só pela legislação regulamentadora que previu critérios focalizados que diminuiram o alcance do benefício e também pela burocracia imposta pelo Estado.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL: entre a Seguridade Social e o Seguro Social

1.1 BREVE RELATO DO SURGIMENTO DOS MODELOS BISMARCKIANO E BEREVIDGIANO DAS POLÍTICAS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Para refletir a respeito da constituição e efetivação das políticas sociais, especialmente das políticas públicas, é necessário compreender que a formação da sociedade e do Estado estão alicerçadas pelo modo de produção capitalista. O Estado, aparentemente neutro, serve aos interesses da classe dominante, que é a que detém os meios de produção, e atende também as necessidades da classe trabalhadora, que possui somente sua força de trabalho, o que acontece em alguns momentos como forma de amenizar suas insatisfações decorrentes dos conflitos que surgem da exploração, objetivando a manutenção do sistema. Behring e Santos (2009, p.270) explicam que “as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas e complexas da questão social² no capitalismo”.

Não é objeto de estudo deste trabalho o aprofundamento da análise da formação do sistema capitalista, mas é preciso compreender que os desdobramentos históricos são permeados pela complexa relação de busca de poder pela classe que possui os meios de produção no contexto de exploração da classe trabalhadora pelo capital. Os fatos históricos, políticos, econômicos e sociais, assim como a formação jurídica são criados e recriados a partir da influência desse emaranhado de relações.

Entende-se a partir disso que o Estado não atua de forma neutra, visando ao bem comum da coletividade, mas corresponde aos interesses de uma classe em detrimento da outra:

O Estado não é universal se a sociedade está dividida em classes; e se o Estado é a expressão das relações sociais de produção existentes, ele é a forma de

² Segundo Yamamoto e Carvalho (2005, p. 77, grifo dos autores): “A *questão social* não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado”.

dominação das classes, ou de uma delas. Consequentemente, a ideia do Estado como bem comum não é real. Ele somente atende a alguns interesses das classes trabalhadoras, pois é impossível, em uma sociedade de classes, predominar o interesse geral. (STOPA, 2017, p. 34).

Nesse interim, a formação das políticas públicas e, principalmente, das políticas de proteção social, foi e continua acontecendo de acordo com o desenvolvimento econômico, político e social de cada país, e em um dado momento histórico, sempre resultado da evolução e modificações da forma de exploração da força de trabalho pelo capital e pelas lutas e reivindicações da classe trabalhadora.

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 64).

No contexto do liberalismo (que seguiu de meados do século XIX até o início da década de 1930), segundo Behring e Boschetti (2009, p.56 e 62) tem-se um Estado mínimo, que somente regula a garantia da liberdade individual, da propriedade privada e do livre mercado, sendo este último, o regulador das relações sociais. Ainda, as mesmas autoras abordam que o liberalismo é influenciado pela teoria de Adam Smith, que defendia que cada indivíduo deveria buscar satisfazer incessantemente as suas necessidades de forma individual e, assim, se todos indivíduos também o fizesse, chegar-se-ia a um bem-estar coletivo. Em sua teoria o mercado foi identificado como a “mão invisível”, já que regularia as relações sociais. Durante o liberalismo, portanto, houve uma limitada intervenção do Estado nas políticas sociais, pois na lógica liberal políticas públicas interferem na relação de exploração da força de trabalho.

Outrossim, ainda de acordo com Behring e Boschetti (2009, p.82), no período vivenciado após a Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960, principalmente nos países europeus, observou-se uma mudança na perspectiva do Estado mínimo para o Estado social, momento fortemente marcado por expansão da economia, com relativo ganho para a classe trabalhadora a partir da criação de políticas sociais mais efetivas.

Assim sendo, Behring (2009, p. 315-316, grifo da autora) observa que:

As políticas sociais são concessões/ conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, *os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens de carne e osso, balizam as possibilidades e limites da política social.*

Portanto, principalmente após a Revolução Industrial que alterou fundamentalmente os modos de produção e, diga-se também, de exploração, o Estado começa a responder as demandas impostas pela classe trabalhadora e às próprias mazelas geradas pelo modo de produção capitalista através da criação de políticas sociais que têm início na Alemanha, no final do século XIX. Foram criadas Caixas de aposentadorias e outros benefícios para algumas categorias específicas de trabalhadores, como forma de assegurar a sua sobrevivência em momentos de incapacidade para o trabalho, seja ela decorrente de doença ou idade avançada. Esse modelo foi criado em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, como resposta às greves e pressões dos trabalhadores, numa clara tentativa de desmobilizar as pressões sociais dessa classe, e ficou conhecido como um sistema de seguros sociais, pois somente tinha acesso a ele quem estava inserido no trabalho, com contribuições diretas e prévias ao sistema (Behring; Boschetti, 2008, p. 65-67).

Durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, surge na Inglaterra o Plano Beveridge, a partir do relatório do inglês William Beveridge que, ao apresentar críticas ao modelo bismarckiano, propõe um novo sistema de políticas sociais sem a necessidade de contribuição direta como condição para acessar os direitos, possuindo caráter universal, destinando-se a todas as pessoas sem a imposição de condições (Boschetti, 2009, p. 325).

Pereira (2007, p. 122, grifo da autora) pontua as especificidades de cada modelo resumindo-os em:

[...] dois tradicionais sistemas de proteção social, antes contrapostos: o *bismarckiano*, ou *modelo profissional* de Seguridade Social, baseado no contrato e no princípio da contributividade, e o *beveridgiano*, ou *modelo de solidariedade social*, defensor de mínimos sociais garantidos como direitos de todos, independentemente de contribuição.

Portanto, as formulações das políticas sociais nos países europeus e em outros países obedeceram basicamente às formas de seguros sociais, como o modelo bismarckiano, ou de seguridade social, com conceito mais amplo, como o modelo berevidgiano, pautando-se nas suas características principais, seja conformando um dos modelos ou a combinação de ambos.

1.2 A POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

No Brasil, para compreender o surgimento e desenvolvimento das políticas sociais é preciso considerar que se trata de um país fortemente marcado pela colonização e pela exploração dos povos, principalmente indígenas e negros, com uma economia dependente dos interesses estrangeiros, com dificuldades para a criação de um Estado nacional e independente. É um país que tem em sua formação a escravidão, o que gerou (e ainda gera) forte discriminação, e a desigualdade social, que impõe a desqualificação de grande parte da população, ocasionando a obstrução e o retardamento do surgimento de movimentos operários em prol dos direitos sociais. Essa formação gerou, de acordo com Ianni apud Behring e Boschetti (2008, p. 72, grifo das autoras), um “*desenvolvimento desigual e combinado*”, em que o Estado é repressivo e opressor.

O surgimento das primeiras experiências brasileiras de políticas sociais foram consequências das particularidades acima citadas, não acompanhando o mesmo tempo histórico dos países europeus em seu surgimento e desenvolvimento posterior, identificando-se uma “aparente falta de sincronia entre o tempo histórico brasileiro e os processos internacionais” (Behring; Boschetti, 2008, p. 134). Conforme constata Boschetti (2009, p. 329), a experiência brasileira foi implantada em um “modelo de seguridade social sustentado predominantemente na lógica de seguro”, com a criação da lei Eloy Chaves, em 1923, que instituiu a obrigatoriedade de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias profissionais e, em 1926, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) dos funcionários públicos. Em 1966 as CAPs e IAPs foram unificadas no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com a uniformização e centralização dos benefícios previdenciários. (Behring; Boschetti, 2008, p. 80 e 136).

Segundo Stopa (2017, p. 78-79), em 1974 foi criada a Renda Mensal Vitalícia (RMV) pela Lei nº 6.179, como uma das medidas que se destacou, nessa época,

na área social e que foi considerada uma extensão da proteção previdenciária ao dispor de “um benefício no valor de 60% do salário mínimo, destinado às pessoas idosas com 70 anos ou mais e pessoas incapacitadas para o trabalho [...] que não auferissem renda superior ao valor da RMV”. Essa lei previa como condição de acesso ao benefício que o requerente tivesse sido filiado à Previdência por pelo menos doze meses, que tivesse exercido atividade remunerada no mínimo por 5 anos, mesmo sem filiação à Previdência Social ou que tenha ingressado no INPS após completar 60 anos de idade sem direito aos benefícios previdenciários. A concessão desse benefício foi extinta em 1996, permanecendo a manutenção dos que já recebiam o benefício anteriormente, com a regulamentação da concessão do BPC, que é objeto deste trabalho e será abordado no próximo capítulo.

É possível observar que os benefícios previdenciários e a RMV tinham estreita relação com a condição de acesso ao trabalho, deixando à margem aqueles que não tinham essa condição, seja por suas condições de saúde ou idade avançada.

As ações sociais afetas ao campo da assistência social no Brasil foram fortemente marcadas pela caridade e filantropia, ficando a mercê da responsabilidade da sociedade e de grupos religiosos, não se caracterizando assim como direito (Stopa, 2017, p. 139). Até alçar o campo dos direitos sociais com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a atuação do Estado na área social dependia de Governos que criavam ou extinguíam direitos conforme se alterava a dinâmica necessária para a acumulação capitalista. E, mesmo com a inclusão da Assistência Social enquanto direito dos cidadãos e dever do Estado previsto na CF/88, observa-se maior concepção do que materialidade, conforme expressa Silva (2004, p. 227-228, grifo da autora) quando aborda que a assistência social “passou a ser concebida como uma política pública de seguridade social, como um direito de cidadania, sendo deslocada do campo da ajuda como dever moral para o campo do direito social”, porém, “possui pouca materialidade como política pública”, já que

[...] no plano legal, a assistência social é uma política de inclusão social, um direito do cidadão e dever do Estado, que tem no município o *locus* privilegiado para o desenvolvimento de suas ações sob controle da sociedade, com visibilidade, transparência e comando único. Entretanto, no plano de intervenção estatal, percebe-se uma crescente restrição e paralisação dos programas assistenciais, concomitante ao aumento da exclusão social no país.

Como em todos os momentos históricos, a inclusão de direitos sociais na CF/88 somente ocorreu após pressão da sociedade e de movimentos sociais que participaram ativamente da construção do texto constitucional. A construção do que foi considerada a Carta Cidadã ficou a cargo de grupos de trabalho convocados em 1986 pela Assembleia Nacional Constituinte, após um duro período de ditadura militar. Desse processo resultaram “propostas conservadoras e inovadoras e, foram mantidas proposição das duas partes, com avanço no que se refere aos direitos sociais” (STOPA, 2017, p. 72).

1.3 A SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Os direitos sociais foram assegurados no artigo 6º da Constituição, sendo: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. E a Seguridade Social foi prevista no Título VIII – Da Ordem Social, artigo 193, compreendendo ações “destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988).

Mas no que pese as conquistas sociais presentes na CF/88, Behring e Boschetti (2008, p. 142) chamam a atenção para a necessidade de regulamentação posterior desses direitos:

Os que apostaram na Constituinte como um espaço de busca de soluções para os problemas essenciais do Brasil depararam-se com uma espécie de híbrido entre o velho e o novo [...]: uma Constituição programática e eclética, que em muitas ocasiões foi deixada ao sabor das legislações complementares.

Os Governos que sucederam à aprovação da CF/88, fortemente influenciados pelo neoliberalismo, dificultaram a efetivação desses direitos: “[...] adiando a aprovação de leis regulamentadoras de dispositivos constitucionais não auto-aplicáveis ou abusando da edição de Medidas Provisórias, com a complacência do Congresso Nacional”. (PEREIRA, 2007, p. 153).

A Seguridade Social brasileira, portanto, conforma essas diretrizes e limitações na sua construção enquanto política social, sendo fundada em características

dos modelos bismarckiano e berevidgiano, constituindo um sistema híbrido ao prever que a Saúde é de caráter universal, a Previdência é direito de quem contribui diretamente e a Assistência é direito a quem dela necessitar, ou seja, com imposições de critérios seletivos. Além disso, a regulamentação por meio de leis complementares instituiu cada política de forma individual e em momentos distintos:

[...] a seguridade social brasileira, ao incorporar uma tendência de separação entre a lógica do seguro (bismarckiana) e a lógica da assistência (berevidgiana), e não de reforço à clássica justaposição existente, acabou materializando políticas com características próprias e específicas que mais se excluem do que se complementam, fazendo com que, na prática, o conceito de seguridade fique no meio do caminho, entre o seguro e a assistência. (BOSCHETTI, 2009, p. 331).

Há um paradoxo quando se observa o que foi previsto na CF/88 e o que foi efetivado na prática. Inclusive no que se refere à organização do sistema de Seguridade Social, quando no parágrafo único do artigo 194 prevê que:

[...] compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – equidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Portanto, o significado presente na Constituição, através de seus princípios, aproxima-se da definição de seguridade social berevidgiana, com orientação de um sistema amplo de proteção social, contudo, na prática observa-se a desconstrução desse modelo por meio das leis complementares e alterações supervenientes da Constituição através das Emendas Constitucionais (EC's).

Tal fato se justifica pela presença das ideias liberais, agora em uma nova configuração, o neoliberalismo, que influenciou a política no Brasil principalmente a partir

da década de 1980. Na perspectiva neoliberal a função do Estado na regulação das relações de trabalho e da economia deve ser mínima, visando tão somente manter as funções necessárias para a expansão do capital. As palavras de ordem são as privatizações dos serviços públicos em diferentes âmbitos e enxugamento dos gastos sociais. Dessa forma, o que se visualiza a partir desse momento é a não efetivação do que foi previsto pela CF/88, com políticas sociais seletivas, fragmentadas e focalizadas.

Conforme observado anteriormente, a Seguridade Social brasileira prevista constitucionalmente necessitou ser regulamentada através de leis, havendo a efetivação das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social em normativas e momentos distintos. A política de Saúde foi regulamentada pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, definindo a saúde como direito universal, enquanto direito de todos e dever do Estado, observando as características de uma política de seguridade social, entretanto, permitiu, assim como já estava previsto na CF/88, a participação da iniciativa privada na provisão de serviços inerentes à saúde, possibilitando a mercantilização do seu acesso. A política de Previdência foi regulamentada pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, definindo a previdência como direito mediante contribuição, observando as características de uma política de seguro social. E a política de Assistência Social foi somente regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, definindo a assistência como direito sem a necessidade de contribuições diretas, porém, com acesso restrito a critério seletivos e de comprovação de necessidade.

Como bem se observa, a Assistência Social foi a última política presente no tripé da Seguridade Social a ser regulamentada, o que não se trata de um mero lapso temporal, mas de intensas discussões e vetos de projetos de lei não aprovados, com justificativas no sentido de sua não efetivação conforme preceituado constitucionalmente. Para justificar o veto, o então presidente Fernando Collor (1990-1992) afirmou que a proposição da Lei “não estava vinculada a uma assistência social responsável” (SPOSATI, 2011, p. 59). Importante ressaltar que não era de interesse desse e de outros governos a regulamentação de uma política que foi e ainda é usada como manobra política com fins eleitoreiros. Outro empecilho à aprovação da regulamentação da Assistência foi a proposição do critério de renda familiar para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada no valor de meio salário mínimo, que “foi vetado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso”.

Portanto, tem-se que os princípios balizadores da Seguridade Social previstos na CF/88 não foram respeitados nem implementados como deveriam, ao prever, por exemplo, a universalidade da cobertura quando cada política impõe critérios diferentes para o seu acesso, instituindo um paradoxo com o princípio da seletividade e distributividade que, na ótica capitalista, orienta para a introdução de critérios seletivos e permite o acesso aos benefícios pela via do mercado, numa tensão com o princípio da universalidade (Behring; Boschetti, 2008, p. 157).

O princípio que mais chama a atenção por sua não efetivação conforme preceitua a Carta Constitucional, contudo, é o que diz respeito ao financiamento, que deveria ser atendido pelo viés da diversidade das bases de financiamento, com recursos orçamentários advindos de toda a sociedade (empregados e empregadores) e do Estado, conforme previsto pelo artigo 195 da CF/88. Porém, há a instauração de diferentes fundos públicos, com clara redistribuição irregular para cada uma das políticas, além da não efetivação de todas as formas de financiamento e do desvirtuamento do orçamento para outros fins, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), a qual permite o pagamento da dívida externa e de outras despesas não previstas constitucionalmente, conforme descreve Salvador (2011):

[...] apropriaram-se das contribuições sociais destinadas para fins da seguridade social, utilizando-as para outras políticas de cunho fiscal, principalmente, o pagamento dos encargos financeiros da União (amortização e juros da dívida), e para realização de “caixa”, visando a garantia do superávit primário, principalmente nos anos recentes. Além da Seguridade Social ser infladas com gastos que, na realidade, são da área fiscal.

O que decorre a partir disso é que, para além da não efetivação do financiamento previsto constitucionalmente, a Seguridade Social ainda tem sofrido questionamentos de todos os Governos no que concerne à sua sustentação, sob o prisma de gerar déficits orçamentários, numa clara tentativa de diminuir o seu alcance (e principalmente recursos públicos). A mais recente alusão a esse déficit tem sido propagado pelo atual Governo com a “necessária e urgente” Reforma da Previdência sob a justificativa dessa política entrar em colapso financeiro em um curto período de tempo, entretanto, observa-se que esse discurso na verdade tem o objetivo de implementar, a todo custo (inclusive com propagandas midiáticas para convencimento da população), políticas neoliberais com o enxugamento dos gastos com políticas sociais, sob o discurso

do ajuste fiscal e retirada de direitos sociais, vistos como demasiadamente abrangentes e onerosos para a máquina pública, que poderão ser disponibilizados pelo mercado, como é o caso da previdência complementar.

Segundo Silva (2012, p.191-196), as referências utilizadas pelo Governo para calcular o tão publicizado déficit previdenciário se sustenta no cálculo das “receitas e despesas vinculadas exclusivamente à previdência social”, enquanto que a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP) utiliza-se de uma análise baseada em “um sistema amplo de proteção social”, com “financiamento plural e solidário”, resultando na realidade em uma seguridade superavitária, mas que tem suas receitas “desviadas para manter o superávit primário, para pagar pessoal e outras atividades do governo”.

O Governo utiliza-se do termo reforma e, assim, passa a impressão de algo positivo para a população, o que na verdade será a diminuição e até mesmo a retirada dos investimentos do setor público na disponibilização desses serviços. Nas palavras das autoras Behring e Boschetti (2008, p. 148-149) trata-se na realidade de uma contrarreforma haja vista que o termo “reforma” surge do movimento operário socialista que tinha a perspectiva de buscar melhores condições de vida e de trabalho para grande parte da população, não condizendo com o que o Governo tem como objetivo, que é suprimir e afunilar o acesso aos direitos previdenciários, estando o conceito mais próximo de uma “reforma orientada para o mercado”. Entretanto, esse Estado que restringe os direitos sociais é o mesmo que admite a isenção fiscal e não regulamenta o imposto sobre grandes fortunas.

Todo esse cenário apenas reafirma, sobretudo, o posicionamento neoliberal e conseqüente reordenamento estatal que visa a acumulação capitalista em detrimento aos direitos sociais. Behring e Boschetti (2009, p. 174) entendem que

[...] o fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, em que a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua força hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação no mercado financeiro, com destaque para a rolagem da dívida pública.

Em vista disso, claro está, portanto, que a seguridade social brasileira, enquanto resultado da luta da classe trabalhadora, constitui-se em um terreno movediço diante dos conflitos apresentados, sendo que a defesa, efetivação e ampliação dessas conquistas, contrapondo-se às reformas neoliberais, são desafios permanentes para a sua consolidação. E é nessa esteira que a concessão do BPC, previsto constitucionalmente e regulamentado na LOAS, vai percorrer diante de critérios que restringem ou possibilitam o seu acesso, conforme será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2 - O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: regulamentação, alterações e jurisprudências

2.1 A REGULAMENTAÇÃO DO BPC E SEUS CRITÉRIOS DE ACESSO

O BPC foi previsto na CF/88, em seu Artigo 203, inciso V, elencado como um dos objetivos da política de Assistência Social, enquanto um Benefício para a pessoa com deficiência e para a pessoa idosa que não tenha condições de prover a própria subsistência e nem a sua família, no valor de um salário mínimo mensal.

Somente após 5 anos da promulgação da CF/88 foi aprovada a LOAS. Nessa Lei foram definidos os critérios para acesso ao benefício em seu Artigo 20, delimitando o que deveria ser entendido como pessoa com deficiência, idoso que possuísse 70 anos ou mais, definição de família para aferir o critério de renda que ficou limitado a quem tivesse renda mensal per capita familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, além de prever a revisão bienal. A LOAS ainda, em seu Artigo 34, definiu o prazo de 12 meses para a implementação do que nela foi disposto, e especificamente sobre o BPC, em seu artigo 37 definiu que o BPC seria concedido gradualmente no prazo de 12 meses para as pessoas com deficiência e de 18 meses para as pessoas idosas.

Após a aprovação da LOAS, foi editado o Decreto nº 1.330, em dezembro de 1994, que dispunha sobre a concessão do BPC desde a data de sua publicação, entretanto, essa normativa não foi cumprida, havendo o adiamento da concessão do BPC. Esse decreto foi revogado e substituído um ano depois, em dezembro de 1995, pelo Decreto nº 1.744, que dispôs que o benefício deveria ser concedido a partir de 1º de janeiro de 1996, com a cessação dos requerimentos da RMV a partir desta data.

Ou seja, entre a previsão constitucional e a efetivação da concessão do BPC passaram-se 8 anos, reiterando o que foi disposto no Capítulo anterior sobre a dificuldade em efetivar políticas sociais sob a perspectiva neoliberal.

Atualmente o BPC tem sua operacionalização regulamentada pelo Decreto nº 6.214, de setembro de 2007, cujo texto original foi modificado por vários

decretos ulteriores, com as últimas atualizações trazidas pelo Decreto nº 8.805, de julho de 2016³.

Mesmo com tantas alterações e com a proposta de diminuição do valor do benefício nas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) sobre a Reforma da Previdência (a de 1995 e a de 2016), o benefício manteve o valor de um salário mínimo, se efetivando como um benefício mensal para pessoas idosas e com deficiência que comprovem não ter meios de prover a sua manutenção e nem tê-la provida por sua família. Para acessar o benefício a pessoa idosa deverá comprovar a idade mínima de 65 anos de idade e a pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade que é composta por avaliação social e avaliação médica realizadas por assistentes sociais e médicos peritos do INSS; e para ambas há a imposição do critério de renda familiar.

De acordo com a LOAS, considera-se família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa aquela cuja renda mensal per capita familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, sendo que o conceito de família abrange o requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

O BPC não tem 13º salário, é intransferível e, portanto, não gera o direito a pensão por morte para os seus dependentes e, de acordo com a lei, deveria passar por processo revisional a cada dois anos a fim de observar se continuam mantidas as condições que lhe deram origem, porém, sendo possível sua revisão a qualquer momento, desde que observado ou conhecido qualquer indício de irregularidade ou de superação dos critérios de concessão, com a possibilidade de devolução de valores recebidos pelo beneficiário durante o período em que não fazia jus perante os tão diminutos critérios de concessão.

Consoante o BPC ser um benefício da política de Assistência Social e, devendo seus beneficiários e sua família serem acompanhados e inseridos nos serviços

³ No fechamento deste trabalho foi emitido o Decreto nº 9.462, de 08 de agosto de 2018, devendo entrar em vigor trinta dias após a data de sua publicação. Basicamente o referido decreto traz algumas orientações sobre a suspensão e cessação do BPC em caso de verificação de irregularidades, bem como condiciona a manutenção do benefício ao Cadastro Único atualizado e prevê a efetivação da revisão pelo INSS.

socioassistenciais, conforme garantia do Sistema Único da Assistência Social (SUAS)⁴, e ratificada tal orientação no decreto que regulamenta o benefício, a operacionalização e manutenção sempre esteve sob a responsabilidade do INSS, instituição responsável pela operacionalização e manutenção dos benefícios previdenciários.

Isso significa que um benefício assistencial, previsto, regulamentado e financiado pela Assistência Social, inclusive com o acompanhamento de seus beneficiários e suas famílias, tem a sua operacionalização e manutenção designadas a uma autarquia previdenciária, o que traz em seu bojo diversas implicações, conforme relata Silva (2012, p. 396):

[...] o processo de reconhecimento do direito ao benefício é feito pelo INSS, cujos servidores, majoritariamente, possuem uma visão limitada e conservadora em relação à seguridade social. Pois prevalece na instituição a visão de seguro social e é esse o conteúdo que compõe a política de capacitação institucional. A exceção fica por conta dos profissionais que tiveram uma formação acadêmica que lhe permitiram estudar e debater o conteúdo referente à seguridade social e por aqueles que, por outros caminhos como pós-graduações, militância política e sindical, entre outros, conseguiram ampliar sua visão sobre o tema. Todavia, a visão preponderante de seguro social, desvinculada da visão de seguridade social, se reflete na operacionalização do BPC [...]

Para além dessa visão limitada dos servidores em relação ao BPC, percebe-se que a própria denominação usada no INSS para referir-se ao benefício justifica as interpretações restritivas ao entendimento de que se trata de ajuda ou auxílio. Pois, no Instituto os servidores em geral o denominam como “o Loas” e “amparo social”. O segundo termo inclusive estava nos documentos internos, como formulários e relatórios, o que nas palavras de Sposati (2004, p.133, grifo da autora) implica em um empecilho, haja vista que “facilita que seja considerado como *não-direito*, e sim a concessão de um amparo de ajuda”, fragilizando o conceito de um benefício instituído como direito constitucional. Contudo, atualmente os documentos foram reformulados e estão com a nomenclatura correta do benefício.

Maciel (2008, p. 63) explica que a operacionalização do BPC no INSS se deu, principalmente, por se tratar de instituição com capilaridade nacional e com experiência na organização e controle dos benefícios previdenciários. Importante ressaltar que não há Agências da Previdência Social (APS) em todos os municípios, ao contrário,

⁴ O SUAS é um sistema garantido pela Política Nacional de Assistência Social de 2004 e regulamentado em Lei em 2011, que organiza e sistematiza os serviços da Política de Assistência Social.

conforme Stopa (2017, p.123) do total de 5.570 municípios brasileiros somente 1.394 têm APS. Mas a pesquisadora afirma que apesar disso, a cobertura de atendimento da Previdência Social está em todo território nacional, mesmo que para acessá-la, muitos tenham que percorrer quilômetros. Para além disso, há o fato de o BPC ser um “[...] Benefício reclamável judicialmente, já que é garantido pela CF/88, configurando-se como um direito e não como um programa de governo” (STOPA, 2017, p. 122).

Apesar de passados 22 anos desde quando foi iniciada a concessão do BPC, restaria indagar porque a Política de Assistência Social não tomou para si a responsabilidade da operacionalização do benefício, haja vista a consolidação do SUAS e a consequente presença dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS)⁵ na quase totalidade dos municípios brasileiros. Assim como a LOAS foi aprovada tardiamente e a assistência social esteve e ainda permanece vinculada a interesses eleitoreiros, inclusive, com a presença do primeiro damismo, as condições de trabalho e até mesmo de organização dos serviços podem ser o motivo pelo qual o BPC não tem sua concessão no âmbito dessa política.

Contudo, há interesses maiores de que o benefício fique em um órgão com característica fiscalizadora. A operacionalização pelo INSS obriga os requerentes e beneficiários do BPC transpor os mesmos trâmites disponíveis a quem requer os benefícios previdenciários: agendamento prévio via telefone ou internet, longa espera entre o agendamento e atendimento presencial, burocratização no atendimento e utilização de documentos e termos técnicos, nem sempre compreensíveis para essa população que, em sua maioria, possui baixa escolaridade (essa é a realidade da população brasileira, não só os requerentes do BPC, mas as pessoas que requerem benefícios previdenciários também tem enorme dificuldade em acessar ao INSS digital pela dificuldade cultural e também pelo não acesso às mídias sociais).

Além disso, é comum observar que os beneficiários do BPC geralmente entendem que estão aposentados - pelo fato de ser um salário mínimo, ser concedido no INSS e de as pessoas terem em sua maioria trabalhado ao longo da vida - acreditando ser o benefício vitalício e independente da observância dos critérios estabelecidos para a

⁵ CRAS é uma unidade pública estatal descentralizada da Política de Assistência Social sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios.

sua concessão e manutenção, o que pode gerar conflitos negativos em momentos de revisão do benefício.

2.2 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NOS CRITÉRIOS DE ACESSO AO BPC

Conforme anteriormente observado, as normativas que regulamentam a operacionalização e manutenção, bem como as condições para o acesso ao BPC foram alteradas inúmeras vezes. Houve a alteração do conceito de pessoa com deficiência, alteração da idade para acesso das pessoas idosas, alterações no conceito de grupo familiar para cálculo da renda per capita, bem como quais rendas devem integrar a base do cálculo dessa renda, entre outras alterações prevista em leis, decretos, portarias, memorandos, etc.

A LOAS, em seu texto original publicado em 1993, e ratificado pelo Decreto nº 1.744/95 garantiu que a idade do idoso para acesso ao BPC diminuiria de 70 para 67 anos a partir de 1º de janeiro de 1998 e, para 65 anos, a partir de 1º de janeiro de 2000. Contudo, essa previsão não se efetivou, pois entre os anos de 1996 a 1998 a LOAS foi alvo de Medidas Provisórias, com inúmeras reedições, que estabeleceram, entre outros assuntos, a não concretização da diminuição da idade da pessoa idosa para acesso ao BPC. A Lei nº 9.720 de 1998 abrangeu a última dessas Medidas Provisórias, a saber Medida Provisória nº 1.599-51, de 18/11/1998, e dispôs sobre a alteração de dispositivos da LOAS, nela estabelecendo a diminuição da idade de 70 para 67 anos para que a pessoa idosa pudesse acessar o BPC a partir de 1º de janeiro de 1998, contudo, o acesso foi possível somente a partir de novembro do mesmo ano, haja vista que este foi o mês cuja a lei foi publicada. E a diminuição no critério da idade para 65 anos, mantido até os dias atuais, foi possível após a aprovação do Estatuto do Idoso em 2003 pela Lei nº 10.741, com vigência a partir do início de janeiro de 2004; apesar desse mesmo dispositivo ter definido pessoa idosa como aquela que possui idade igual ou superior a 60 anos.

Outra importante alteração foi a que se refere ao conceito de pessoa com deficiência que esteve por anos atrelada à noção de incapacidade para a vida independente e para o trabalho, cuja avaliação era feita por médicos do INSS que se restringiam a análise dos aspectos clínicos. Com o Decreto nº 6.214/07 foi

regulamentada, dentre outras coisas, a avaliação da pessoa com deficiência para acesso ao BPC com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF). Stopa (2017, p. 107) explica que a CIF foi elaborada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) publicada em 2001, com orientação para a realização de uma avaliação biopsicossocial como forma de avaliar e intervir nas questões relativas à deficiência e saúde, contudo, a autora revela os avanços e retrocessos previsto na Lei, pois:

Esse Decreto assegurou a realização de avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com a finalidade de análise para acesso ao BPC, alterando o modelo que se pautava somente na visão médica da deficiência. Porém, a permanência do conceito de incapacidade para o trabalho e para a vida independente, acarretou uma grande contradição frente ao novo entendimento de deficiência baseado na CIF. (STOPA, 2017, p. 107)

Apesar de prevista em 2007, a avaliação da pessoa com deficiência como requisito de acesso ao BPC, realizada por assistentes sociais e médicos, ambos profissionais do quadro de servidores do INSS, foi iniciada a partir de julho de 2009. Stopa (2017, p. 108-109) informa que “as avaliações social e médico-pericial analisam três componentes: fatores ambientais (assistente social), funções do corpo (médico perito) e atividade e participação (ambos avaliam)”. Contudo, somente em 2011, com a publicação da Lei nº 12.435 e, logo em seguida, com a Lei nº 12.470, foi modificado o entendimento de deficiência, com pequena alteração do texto recentemente trazida pela Lei nº 13.146/2015:

Artigo 20 § 2º: Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (BRASIL, 2015).

No que pese o avanço do conceito de deficiência ao considerar todos os aspectos que permeiam a pessoa para além do aspecto clínico da deficiência, como também o acesso às políticas públicas, aspectos econômicos e sociais que podem vir a oportunizar ou não melhores condições de vida e de inclusão social, há que se considerar que a avaliação médico-pericial é realizada por médicos peritos do quadro de servidores do INSS que, apesar da disponibilização de capacitações sobre essas alterações,

trabalham majoritariamente com benefícios por incapacidade previdenciários, cuja avaliação se restringe à análise da incapacidade para o trabalho. Entretanto, não há como desconsiderar que a alteração do conceito e da avaliação da deficiência foi uma conquista das e para as pessoas com deficiência.

Ainda, o Estatuto do Idoso, que assegurou a diminuição da idade para a pessoa idosa, possibilitou, também, que mais de um idoso da mesma família pudesse acessar o BPC, quando dispôs 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). Se por um lado, essa alteração se revela enquanto uma conquista, por outro, culmina em um ponto de não observância do princípio da isonomia, pois havendo um idoso que receba benefício previdenciário no valor de um salário mínimo, o outro não poderá receber o BPC, pois o benefício previdenciário integrará o cálculo da renda per capita. É o que revela o exemplo dado por Stopa (2017, p. 106):

[...] em muitos casais de pessoas idosas, um deles se aposenta com salário mínimo, e o/a companheiro/a, por não ter tido atividade remunerada formal ao longo da vida e não ter condições de fazer a contribuição direta, não tem direito à aposentadoria. A questão é que essa pessoa também não tem acesso ao BPC devido o critério de renda. Portanto esse foi um ganho para a população idosa, mas ainda restritivo frente à realidade brasileira.

Dentre as alterações que acabaram por restringir o acesso ao BPC, pode-se indicar as alterações no conceito de grupo familiar para cálculo da renda per capita, em que vigora o seguinte conceito, trazido pela Lei nº 12.435 de 2011, considerando que a “família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta e o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto”. Isso significa dizer que um requerente do BPC, independentemente de sua idade e estado civil, que resida com os pais ou irmãos/ filhos solteiros, por exemplo, por causa de sua dificuldade financeira e/ou condições de saúde, os pais e/ou irmãos/filhos integrarão o cálculo da renda, limitando o acesso ao benefício. Sendo que, em outro exemplo, o requerente idoso que viva com um filho solteiro, porém maior de 21 anos de idade e que não possua renda, terá o acesso ao BPC, mas no caso de seu falecimento, mesmo que gerasse o direito à pensão por morte (no caso de efetivar recolhimentos como facultativo à previdência, por exemplo), o filho

mesmo sendo solteiro, porém, maior de 21 anos, não terá direito, porque não está incluído no rol de dependentes para fins previdenciários, que restringe o direito à pensão por morte para filhos até 21 anos de idade ou inválidos. Mas se esse mesmo filho solteiro e maior de 21 anos de idade tivesse renda, prejudicaria o acesso ao BPC da pessoa idosa.

Através da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 1 de 2011, que alterou os instrumentos técnicos de avaliação da pessoa com deficiência, foi incluída na avaliação médico-pericial o questionamento sobre o impedimento ser de longo prazo (superior a dois anos), no qual esse profissional tem a prerrogativa de analisar e decidir esse quesito e, caso julgue que não se trata de impedimento de longo prazo, o benefício será indeferido, independentemente do resultado da avaliação do grau de deficiência. Entende-se que, dessa forma, há a desconsideração de uma avaliação conjunta que observe se a pessoa terá o acesso às políticas públicas necessárias (como realização de cirurgias, transplantes de órgãos, acesso a medicamentos, etc.) para que seja provável a sua reabilitação em curto prazo.

E, por fim, em julho de 2016 foi aprovado o Decreto nº 8.805 que alterou o Regulamento do BPC, no qual inseriu a obrigatoriedade de que o requerente e o beneficiário do BPC estejam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), além de tornar obrigatório que todas as pessoas que fazem parte do seu grupo familiar tenham o número de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Compreende-se que essa obrigatoriedade pode ser traduzida em um maior acompanhamento dos requerentes/ beneficiários e seus familiares pela Política de Assistência Social, como também, em uma possibilidade de cruzamento dos dados atualizados, pelo menos a cada dois anos, com o objetivo de revisão do critério de renda mensal per capita do grupo familiar.

Outra alteração prevista no mesmo Decreto é que, no requerimento do benefício da pessoa com deficiência, se for verificado que a renda familiar mensal per capita não atende ao critério de acesso ao benefício, não deverá ser realizada a avaliação da deficiência pelo assistente social e médico perito do INSS, devendo o requerimento ser indeferido. Isso pode gerar empecilhos no caso de o requerente interpor recurso na esfera administrativa ou judicial, pois a ausência dessa avaliação poderá dificultar o acesso a essas instâncias, uma vez que tornará ainda mais morosa a decisão, já que não terá o resultado da avaliação da deficiência.

Compreende-se que algumas alterações trouxeram avanços positivos para o acesso ao benefício, outras, porém, restringiram ainda mais o seu acesso. O critério de renda, no entanto, jamais foi alterado, permanecendo restrito à necessidade de que a renda per capita mensal familiar seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, o que equivale atualmente a R\$238,50 mensais, ou R\$7,95 por dia. Isso significa dizer que o critério de renda mensal per capita para acesso ao BPC é inferior ao estabelecido pelo Banco Mundial que define que a pessoa está inserida na linha de pobreza quando se mantém com o valor de até R\$387,07 mensais ou R\$12,90 por dia (OLIVEIRA, 2017). Ou seja, segundo Sposati (2004, p.134), o Banco Mundial é o “órgão que estabelece uma linha de pobreza mais restritiva” e, mesmo assim, a regulação para acesso ao benefício instituída pela legislação brasileira consegue ser mais restritiva quando impõe um critério de renda ainda menor.

Impor a um benefício assistencial individual e intransferível o critério de renda mensal familiar restringe ainda mais o acesso, pois desconsidera as relações que permeiam a formação familiar existente, bem como as necessidades específicas da pessoa idosa ou com deficiência, como por exemplo, tratamentos médicos e medicamentos não disponíveis na rede pública de Saúde. Muitas vezes, a renda familiar pode cobrir os gastos necessários com a alimentação básica, mas não cobre os gastos necessários para propiciar a reabilitação da pessoa com o custeio de tratamentos, entre outras necessidades.

A possibilidade de alteração do valor do critério de renda imposto para o acesso ao BPC sempre permeou as instâncias a favor e contra sua alteração, típico de uma sociedade alicerçada por conflitos de poderes. A CF/88 previu o controle democrático das políticas públicas por meio dos Conselhos e, no caso da Assistência Social, foi criado o Conselho Nacional da Assistência Social pela LOAS, com previsão, segundo o Artigo 39 dessa mesma lei, de propor a alteração do critério de renda per capita ao Poder Executivo.

Desde a promulgação da CF/88 aconteceram onze Conferências Nacionais da Assistência Social que tiveram como objetivos avaliar a política de Assistência Social e propor seu aperfeiçoamento⁶, constando que existe a proposta de alteração do critério de renda imposto pela LOAS para acesso ao BPC na quase

⁶ Informações extraídas do endereço eletrônico do Conselho Nacional de Assistência Social, disponível em <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais>, com acesso em 24.03.18.

totalidade das conferências, o que, pode-se concluir na situação exposta, que tais discussões não têm sido levadas em consideração nas alterações de normativas sobre o BPC, conforme assegurado pela CF/88 e leis posteriores. Boscheti (2009, p.334) entende que esse enredo faz parte do desmonte imposto pelo neoliberalismo no que concerne às políticas sociais, havendo “a fragilização dos espaços de participação e controle democrático previstos na Constituição, como Conselhos e Conferências”, pois, “enquanto instâncias deliberativas e participativas”, as ações e decisões desses espaços não estão sendo consideradas.

O texto original da PEC nº 287/16 que propõe a Reforma da Previdência, com mudanças relacionadas aos benefícios previdenciários, prevê também, alterações na concessão do BPC. Dentre as alterações, há a previsão de aumento da idade de 65 para 70 anos de idade na concessão do BPC para a pessoa idosa, justificando-se que manter a mesma idade para requerer a aposentadoria por idade e para o BPC desestimularia as pessoas a contribuírem para a previdência social. Além disso, há a proposta de que o BPC seja desvinculado do valor do salário mínimo, remetendo esse benefício a um auxílio.

Gomes (2001, p. 68) aborda em sua dissertação que em 1995 foi feita a primeira PEC de Reforma da Previdência, e nela já havia sido proposta a desvinculação do valor do BPC ao salário mínimo. Importante observar que essa PEC ocorreu em data anterior ao início de concessão do benefício.

Nessa esteira, é possível observar que o BPC está permeado entre avanços e retrocessos, com clara previsão de um benefício garantido enquanto provisão do mínimo social *versus* a provisão das necessidades básicas, apesar de o Artigo 1º da LOAS inserir esses conceitos de forma equivalente. Pereira (2007, p. 26, grifo da autora) explica tal diferenciação:

Mínimo e básico são, na verdade, conceitos distintos, pois, enquanto o primeiro tem a conotação de *menor*, de *menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada com patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social, o segundo não. O *básico* expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta.

Mais uma vez, portanto, a definição do BPC enquanto provisão dos mínimos sociais ou provisão das necessidades básicas será direcionada frente os

entendimentos hegemônicos da sociedade, a depender do momento econômico, político e social vivenciado em um dado momento histórico.

O que se presume, a partir disso, é que o ideário neoliberal aponta para a provisão do mínimo e diverge do que foi previsto constitucionalmente enquanto provisão das necessidades básicas, quando no Artigo 6º, inciso IV da CF/88 entende-se que o salário mínimo deve ser capaz de atender as necessidades básicas da pessoa e de sua família no que se refere aos gastos com “moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social”. Em consonância ao fixado pela CF/88, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) estabeleceu, em fevereiro de 2018, que o salário mínimo ideal para sustentar uma família com quatro pessoas deveria ter sido R\$3.682,67, ou seja, 3,6 vezes o valor do salário mínimo em vigor.

Para que o BPC se revele como um benefício capaz de efetivar direitos fundamentais, ou seja, direito de cidadania previsto constitucionalmente, é necessário que sua consolidação seja baseada no entendimento de um direito que visa o atendimento das necessidades básicas em detrimento da provisão de mínimos sociais. Porém, permeado em alterações que mais restringem do que possibilitam o seu acesso, dificilmente a efetivação do BPC corresponderá à previsão constitucional.

2.3 A JURISPRUDÊNCIA DO BPC: entendimento do Poder Judiciário acerca dos critérios de acesso ao Benefício

Ao que pese o BPC ser previsto constitucionalmente e acrescentando o fato de possuir diversos critérios considerados restritivos que impõe empecilhos para o seu acesso, trata-se de um benefício reclamável judicialmente, muitas vezes, como a única alternativa possível de transpor a burocracia presente em sua operacionalização e, principalmente, a possibilidade de revisão do critério de renda objetivo pautado em quesitos fixos como é a composição e renda do grupo familiar.

O INSS é uma autarquia que obedece aos preceitos da Administração Pública, dentre eles a legalidade, seguindo estritamente o imposto na legislação e, por isso mesmo, analisa os requerimentos dos benefícios pautados em instruções e orientações internas. Conforme fundamenta Di Pietro apud Soccio (2013, p. 18):

[...] o princípio da legalidade importa para a Administração fazer somente o que a lei permite e, em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, para tanto ela depende da lei.

Nesse interim, o INSS não vem seguindo as discussões e orientações ocorridas nos últimos anos a respeito dos critérios do BPC, a não ser as que tenham se traduzido em regulamentações normativas.

Desde antes da regulamentação operacional do BPC, surgiram ações no âmbito judicial para cobrar a efetivação da concessão do benefício, bem como para reclamar o critério de renda fixado em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Em novembro de 1993 foi impetrado o Mandado de Injunção⁷ nº 448 junto ao Supremo Tribunal Federal por pessoas com deficiência, “com o objetivo de exigir a regulamentação do inciso V, do art. 203 da Constituição Federal – dispositivo que instituiu o benefício assistencial” (BRASIL, 2016, p. 7).

E em março de 1995 foi interposta, por iniciativa da Procuradoria Geral da República, a Ação Direta de Inconstitucionalidade⁸ (ADI) nº 1.232 que questionou “a constitucionalidade do critério objetivo de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo como per capita familiar para fins de acesso ao BPC” (BRASIL, 2016, p.7). Em agosto de 1998 essa ADI foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que entendeu que o critério de renda estabelecido em lei ordinária não era contrário ao texto constitucional, uma vez que a própria Constituição permitiu que o Legislativo e Executivo tivessem legitimidade para fixar o critério de renda para o acesso ao benefício.

De acordo com o Artigo 102, § 2º da CF/88:

As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

⁷ Previsto no Artigo 5º, inciso LXXI da CF/88, o mandado de injunção é uma ação constitucional usada em um caso concreto, individual ou coletivamente, com a finalidade de o Poder Judiciário dar ciência ao Poder Legislativo sobre a ausência de norma regulamentadora, o que torna inviável o exercício dos direitos e garantias constitucionais

⁸ ADI é a ação que tem por finalidade declarar que uma lei ou parte dela é inconstitucional, ou seja, que contraria a Constituição Federal.

Assim, o Poder Judiciário teria que seguir a decisão emitida pelo STF no que se refere ao critério de renda imposto pela LOAS, contudo, isso “não impediu que juízes continuassem a adotar entendimentos particulares da decisão do Supremo” (BRASIL, 2016b, p.8), o que foi colocando novamente em pauta a discussão do critério objetivo da renda.

Como exemplo mais atual de discussão dos critérios para acesso ao BPC pode ser citado o julgamento conjunto pelo STF da Reclamação 4374/PE e dos Recursos Extraordinários 567985 e 580963, ambos de repercussão geral:

Em relação ao Recurso Extraordinário nº 567.985, que discutia o critério objetivo de renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo (§3º do art.20, da Lei nº 8.742 de 1993- LOAS), foi publicado Acórdão em 18/07/2013, que declarou a **inconstitucionalidade do §3º do art.20 da LOAS por omissão parcial da Lei – porém sem pronúncia de nulidade** - ao não adotar critérios mais abrangentes que permitam aferir a miserabilidade jurídica e incluir pessoas que possuam renda familiar per capita pouco acima do limite estabelecido.

[...]

Já em relação ao Recurso Extraordinário nº 580.963, que discutiu a exclusão apenas da renda do BPC já concedido a um idoso para fins do cálculo da renda familiar per capita no requerimento de outro idoso da mesma família (art. 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741 de 2003 – Estatuto do Idoso), foi publicado Acórdão em 18/04/2013, que declarou a **inconstitucionalidade parcial do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/2003, sem pronúncia de nulidade**, sob o argumento de que estabelece situação de incoerência e incongruência, na medida em que promove a desigualdade de tratamento para situações similares. (BRASIL, 2016. p. 10 e 12, grifo do autor).

Em razão dessas decisões contidas nos Acórdãos do STF, entende-se que há a necessidade de alterações de leis para que os novos critérios sejam efetivados. O Artigo 105 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência) incluiu o §11 no Artigo 20 da LOAS, que dispõe sobre os critérios de acesso ao BPC, instruindo que “poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento” (BRASIL, 2015). Todavia, esse dispositivo carece de regulamentação até o presente momento, permanecendo no âmbito administrativo o critério objetivo de renda.

A ação civil pública (ACP) tem sido outro instrumento de efetivação de critérios menos restritivos para o acesso ao BPC. Trata-se de mecanismo processual acionado pelo Ministério Público e entidades legitimadas para a defesa de interesses

difusos, coletivos e individuais homogêneos que, se procedente, a sentença beneficiará a todo o grupo lesado, gerando além da economia processual, o acesso a pessoas que não tem condições de acessar o benefício pela via judicial.

Segundo a Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS, existiam até março/2016, 17 Ações Civis Públicas vigentes no país (a maioria de âmbito regional e somente uma com abrangência nacional) que tratavam do BPC, principalmente em “desconsiderar a renda de membro do grupo familiar receptor de BPC e de benefício previdenciário no valor de um salário mínimo no cômputo da renda familiar per capita”.

Permanece em vigência desde 2016 a ACP nº 5044874-22.2013.7100/RS de abrangência nacional que decidiu que os requerentes com renda superior têm a oportunidade de demonstrar as despesas decorrentes diretamente da deficiência e idade avançada, havendo a possibilidade de o critério de renda ser desconsiderado caso haja parecer favorável realizado por assistente social do INSS que conclua pelo comprometimento da renda. Contudo, essa ACP fixou que para a confirmação destes gastos a pessoa deverá comprovar documentalmente que houve despesa com medicamentos, fraldas, alimentação especial e/ou consultas na área da saúde a serem comprovadas por meio de notas fiscais e, também, que foi requerida a prestação ao órgão da rede pública de saúde competente e que essa prestação foi negada.

Se, por um lado, essa ACP traz uma conquista para a ampliação do BPC, pois entende que o critério de renda é ineficaz para observar a situação real da pessoa que está requerendo o benefício, por outro, burocratiza ainda mais o seu acesso ao impor a comprovação de gastos e, principalmente, a comprovação da negativa de órgão da rede pública de saúde. Conforme relata Stopa (2017, p. 242): “há a possibilidade de efetivação de um direito com base na ausência de outro e na comprovação da negativa do próprio Estado”. E, explica:

Assim, o que é um direito constitucional, quando negado pela Política de Saúde, precisa ser comprovado para o acesso a um Benefício constitucional. Um paradoxo da realidade brasileira: para acessar um direito constitucional é necessário que outro tenha sido negado (p.117).

Infere-se, portanto, que apesar do Acórdão do STF acerca do BPC e ACP's em vigência, seja em âmbito regional ou federal, bem como o andamento de

processos de ACP que carecem de conclusão e sentença, no âmbito administrativo as análises se restringem ao disposto em normativas que regulamentaram os critérios de acesso ao benefício, destoante das atuais jurisprudências. Sendo assim, os requerentes que tiveram negado o acesso ao benefício pela via administrativa, buscam através da via judicial a possibilidade de sua concessão, conforme será abordado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 3 - JUDICIALIZAÇÃO DO BPC: uma análise dos processos no Juizado Especial Federal em Assis

3.1 A PROBLEMATIZAÇÃO ACERCA DA JUDICIALIZAÇÃO DO BPC

De acordo com o artigo 2º da CF/88 o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são definidos como Poderes da República Federativa do Brasil, independentes e harmônicos entre si. Segundo Alexandrino e Paulo (2012, p. 95), trata-se da consagração do “princípio da separação dos poderes, ou princípio da divisão funcional do poder do Estado”, em que cada órgão fica responsável pela execução das funções essenciais do Estado:

[...] ao Poder Executivo incumbe, tipicamente, exercer as funções de Governo e Administração (execução não contenciosa das leis); ao Poder Legislativo cabe precipuamente a elaboração das leis (atos normativos primários); ao Poder Judiciário atribui-se, como função típica, o exercício da jurisdição (dizer o direito aplicável aos casos concretos, na hipótese de litígio).

Entretanto, essa separação de funções não é rígida, sendo possível que cada um dos Poderes, além de suas funções típicas, desempenhe outras funções que seriam características dos outros Poderes, sendo possível, com isso, que haja “o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, por meio do estabelecimento de controles recíprocos, isto é, mediante a previsão de interferências legítimas de um poder sobre outro, nos limites admitidos na Constituição” (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 430).

O Judiciário tem a função típica do exercício da jurisdição, definindo a lide processual trazida por quem entende que há um direito não concretizado. Sendo o BPC constitucional, porém, que contém requisitos para o seu acesso estabelecidos por legislação infraconstitucional, que em dadas situações limitam sua concessão, esse benefício pode ser reclamado judicialmente. Observa-se, a partir disso, que o Poder Judiciário tem sido frequentemente acionado a decidir pela efetivação desse direito.

Apesar de abordar nesse trabalho a judicialização específica do BPC, é certo que após a CF/88 tem sido crescente a judicialização das políticas públicas, como

um fenômeno em que o Poder Judiciário é chamado a interferir na efetivação dos direitos sociais presentes na CF/88, ou porque esses direitos não têm sido efetivados por meio de políticas públicas, ou porque sua efetivação tem sido parcial ou insatisfatória.

Essa interferência do Poder Judiciário em funções que, em tese, seriam atribuições dos Poderes Executivo e Legislativo, tem gerado discussões acerca das reais funções de cada um dos Poderes. Observando o fenômeno sob a ótica do Estado Democrático de Direito imposto pela CF/88 há que considerar que se trata de uma interferência positiva, ao passo que a judicialização dos direitos sociais, de acordo com Silva (2012, p. 559), pode ser:

[...] entendida como possibilidade de ampliação do provimento das políticas públicas, de se fazer justiça social ao incluir parcelas da população que são negligenciadas no acesso aos seus direitos sociais, devido ao crivo cada vez menor adotado pelas políticas públicas.

Por outro lado, há argumentos que consideram que esse fenômeno esbarra na limitação dos recursos financeiros para a implementação dos direitos sociais previstos constitucionalmente, não sendo possível a concretização desses direitos de forma plena, cabendo ao Judiciário utilizar-se da teoria da reserva do possível⁹ como forma de limitar esse acesso. Para Bocchi Junior e Aguilár (2011, p. 64), a teoria da reserva do possível só poderá ser utilizada “na hipótese de comprovação de ausência de recursos orçamentários suficientes para tanto”, contrapondo-se, ainda, às críticas impostas ao Judiciário pelo alargamento de sua função para além da jurisdicional:

O Poder Judiciário não pode se escusar de cumprir e fazer cumprir os princípios constitucionais sociais, sob o fundamento de não intervir nas funções típicas dos outros Poderes constituídos (Executivo e Legislativo), pois segundo o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República de 1988, a “lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito” (BOCCHI JUNIOR; AGUILAR, 2011, p. 62, grifo do autor).

Porém, no que se refere ao BPC, Horvath Júnior e Santos Filho (2015) compreendem que não há inadimplemento da obrigação constitucional, uma vez que o

⁹ A teoria da reserva do possível regulamenta a possibilidade e a abrangência da atuação do Estado no que diz respeito ao cumprimento de alguns direitos, como os direitos sociais, subordinando a existência de recursos públicos disponíveis à atuação do Estado.

Benefício foi regulamentado e encontra-se passível de ser acessado pela via administrativa; quanto ao critério de renda estabelecido como limite para seu acesso, entendem que coube ao Legislativo fixá-lo. E, concluem, que o entendimento emanado pelo STF no julgamento da Reclamação 4374/PE e dos Recursos Extraordinários 567985 e 580963 “gera insegurança jurídica”, pois há “um vazio legislativo sobre a aferição da hipossuficiência econômica do beneficiário [...] que se espraia no campo de aplicação do próprio Poder Judiciário bem como no ambiente administrativo”. Os mesmos autores discutem, ainda, o “ativismo judicial” de alguns juízes que vão além da sua atribuição de aplicar o direito positivo ao criar novos direitos por meio de suas decisões, provocando uma possível “crise entre os poderes, ainda que potencial”.

Soares e Folmann (2011, p.88) rebatem tal argumento ao explicar que “a dignidade humana jamais poderá ser mensurada com critérios matemáticos e objetivos”, justificando, assim, a atuação do Poder Judiciário nas decisões jurisprudenciais relativas à concessão do BPC. E orienta que, nesse interim, é essencial a análise subjetiva de cada caso apresentado ao dispor que:

[...] é necessário utilizar, no caso concreto, de elementos subjetivos que comprovem o real estado de necessidade do requerente, servindo-se do requisito objetivo apenas como mais um instrumento na identificação do contexto socioeconômico em que vive o requerente. Ora, o risco social que se encontra o idoso ou o deficiente pobre não pode ser mensurado por critérios simplesmente matemáticos (SOARES; FOLMANN, 2011, p. 91).

Nota-se, portanto, concepções distintas relativas à função do Poder Judiciário: a que entende que sua função é observar o cumprimento das normas e a que entende que essa função deve servir à efetivação dos direitos, como bem observa Faria (2002, p. 20), ao diferenciar essas duas concepções:

[...] a que vê o direito como uma simples técnica de controle e organização social (o que implica um conhecimento jurídico meramente informativo e despolitizado a partir de um sistema legal tido como completo, lógico e formalmente coerente), e a que o concebe como um instrumento de direção e promoção social, encarando-o numa perspectiva histórica e valorizando-o antes como um método para a correção de desigualdades e consecução de padrões mínimos de equilíbrio socioeconômico do que como uma técnica para a consecução de certeza e segurança (o que pressupõe um conhecimento jurídico multidisciplinar a partir de uma interrogação sobre a dimensão política, sobre as implicações socioeconômicas e sobre a natureza ideológica da ordem legal).

No que pese um possível equilíbrio dessas concepções acerca da função do Poder Judiciário, há que ressaltar que a judicialização das políticas públicas, e em específico, do BPC, é um importante instrumento de busca pela efetivação de um direito negado pela via administrativa, que segue o que está posto na legislação. Não há como desconsiderar que as decisões jurisprudenciais são importantes instrumentos na tentativa de revisão dos critérios adotados pela legislação infraconstitucional. Contudo, o acesso do benefício pela via judicial põe em xeque a equidade na efetivação dessa proteção social, tornando-se um espaço diferenciado de decisões, não acessível a todos.

3.2 A AÇÃO JUDICIAL DO BPC NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL

Na esfera judicial o BPC é julgado pela Justiça Federal, conforme competência fixada pelo Artigo 109, inciso I da CF/88, por tratar-se de benefício previsto constitucionalmente e operacionalizado pelo INSS que é uma Autarquia Federal. O litigante deverá recorrer, em primeira instância, no foro do seu domicílio e, como não há Justiça Federal em todos os municípios, a CF/88 possibilita que a Justiça Estadual assumira essa competência por delegação, obedecendo ao disposto no Artigo 109, § 3º do mesmo diploma legal.

Os Juizados Especiais Federais (JEFs) foram criados pela Lei nº 10.259, de 2001 como cumprimento ao disposto no Artigo 98, §1º da CF/88. Aos JEFs se aplica, no que não conflitar com a lei específica, o disposto na Lei nº 9.099, de 1995 que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Como competência do Juizado Especial Federais Cíveis cabem processar, conciliar e julgar grande parte das causas da competência da Justiça Federal até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos (se exceder esse valor a ação deverá ser proposta na Vara Federal comum), inclusive, as relacionadas ao BPC. Os JEFs são regidos pelos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Os recursos que envolvam o BPC serão julgados pelo Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeira instância (CF, art. 109, §4º). No Brasil há cinco Tribunais Federais, divididos por regiões geográficas¹⁰. A Lei que regulamentou os

¹⁰ Informações extraídas do site <http://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/portais-dos-tribunais>, com acesso em 30.06.18.

JEFs instituiu as Turmas Recursais para julgamento dos recursos interpostos contra decisões neles proferidas. Foram instituídas, também, as Turmas Regionais de Uniformização (TRU) a fim de julgar pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergências entre decisões das turmas recursais na respectiva região e, ainda, há a Turma Nacional de Uniformização (TNU) que julga o incidente de uniformização de interpretação de lei federal quando há divergência entre decisões de Turmas Recursais de diferentes regiões ou em face de decisão de uma Turma Recursal proferida em contrariedade à súmula ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Os juízes federais pautam suas decisões amparados pelas Súmulas das TRU e TNU, bem como pelos Enunciados do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF). As súmulas e os enunciados visam proporcionar “maior uniformidade aos julgamentos que versem acerca da mesma matéria” (SILVA; SANTOS, 2018). São consideradas súmulas simples, servindo como parâmetro para decisões posteriores, não possuindo obrigatoriedade em serem seguidas, já que não possuem força de lei como as súmulas vinculantes previstas no Artigo 103-A, §1º da CF/88 que normatiza que o STF tem a competência para editar súmulas com o objetivo de sanar situações que acarretem insegurança jurídica, assim como a multiplicação de processos sobre questão idêntica.

A Procuradoria Federal Especializada (PFE) junto ao INSS é o órgão responsável por representar judicialmente o INSS, apresentando a contestação e/ou proposta de acordo. A PFE também é responsável pela assessoria e consultoria jurídica, respondendo aos questionamentos dos servidores públicos que atuam no INSS no que concerne à aplicação das leis nos benefícios previdenciários ou assistenciais concedidos administrativa ou judicialmente. Cabe esclarecer que a PFE é órgão autônomo, vinculado a Advocacia Geral da União (AGU). É comum observar, no âmbito administrativo, a publicação de normativas pela PFE orientando seus procuradores e/ou servidores administrativos acerca, por exemplo, das jurisprudências sobre o BPC e leis que carecem de regulamentação.

3.3 OS PROCESSOS DE BPC NO JUIZADO ESPECIAL FEDERAL EM ASSIS: uma análise das sentenças

O BPC é um benefício constitucional, regulamentado por lei infraconstitucional que delimita critérios para a sua concessão. Alguns desses critérios impuseram entraves para o seu acesso, impulsionando a judicialização desse benefício.

Para obter respostas relacionadas mais diretamente ao objeto de pesquisa, foi necessário conhecer como vem ocorrendo a judicialização do BPC no município de Assis, através da consulta processual de requerimentos desse benefício. Foram disponibilizados a quantidade de 10 (dez) processos judiciais de BPC requeridos no JEF Assis e com trânsito em julgado, sendo 5 (cinco) requerimentos de Pessoa com Deficiência e 5 (cinco) de Pessoa Idosa.

A consulta processual foi feita por meio eletrônico, sendo possível consultar os dados básicos do processo, as sentenças e acórdãos. Apesar da CF/88 dispor sobre a publicidade dos atos processuais em seu Artigo 5º, inciso LX, a consulta processual de todo o conteúdo de documentos por meio eletrônico não é permitida a terceiros em virtude de conterem dados pessoais das partes. Dessa forma, não foi possível acessar outros documentos além dos já mencionados, ou seja, não foi possível visualizar a petição inicial, contestação, laudos da perícia médica e/ou social, entre outros documentos. Portanto, as informações sobre as perícias percorridas no decorrer desse trabalho encontram-se nas sentenças/ acórdãos, sendo citadas pelos Magistrados.

A pesquisa empírica teve como categorias de análise a judicialização do BPC, o acesso à justiça, os elementos de análise do juiz, a avaliação da deficiência e a avaliação do grupo familiar e do critério de renda. A partir do estudo dos processos e da identificação das possibilidades em relação ao BPC, foi possível compreender sobre a judicialização de um benefício constitucional com legislação que o distancia de sua principal característica: ser um benefício de proteção social.

3.3.1 O acesso dos litigantes do BPC ao Poder Judiciário

O município de Assis pertence ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), que abrange os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. O JEF em Assis foi

instituído recentemente, em janeiro de 2014, com a implantação da 1ª Vara Federal mista com JEF Adjunto da 16ª Subseção Judiciária de Assis, com jurisdição sobre o município de Assis e outros dez municípios vizinhos.

Conforme observado anteriormente, os JEF's são regidos por princípios que visam proporcionar maior simplicidade, celeridade e menos custos para quem estiver litigando, enquanto proposta de democratização do acesso à justiça e aproximação da população mais vulnerável. Nas palavras de Cappelletti e Garth (1988, p. 12) “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

Para impetrar ação judicial nos JEFs não é obrigatória a nomeação de advogado, exceto para causas de valor acima de 20 (vinte) salários mínimos. Do total de processos judiciais analisados, apenas 2(dois) não tiveram advogado constituído, o que permite questionar se o acesso mais simplificado à Justiça reflete-se diretamente na população usuária, pois é certo que há para o cidadão comum, na opinião de Cappelletti e Garth (1988, p. 22-23), dificuldade em “reconhecer a existência de um direito juridicamente exigível”, bem como possuem “limitados conhecimentos a respeito da maneira de ajuizar uma demanda”.

Apesar do JEF simplificar os meios de acesso à Justiça e não obrigar a constituição de um advogado em determinadas situações, a atuação de intermediários (advogados ou não) tem sido constante não apenas no requerimento judicial, mas também no requerimento administrativo, seja pela burocracia imposta no INSS, seja pelas limitações de compreensão e dificuldades econômicas e físicas presentes na maioria dos requerentes desse benefício. Stopa (2017, p. 217) relatou em sua tese a atuação desses intermediários, os quais identificam os possíveis requerentes de benefícios previdenciários e assistenciais, oferecendo uma “ajuda” no requerimento do benefício no INSS:

[...] os intermediários identificam essas pessoas e oportunizam um “auxílio”, cobrando por esse serviço. Os valores citados vão de 3 a 6 salários mínimos em média. São muito altos frente à realidade dos beneficiários que vivem com renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo e são pessoas com deficiência e pessoas idosas.

Ademais, ainda de acordo com Cappelletti e Garth (1988), a falta de conhecimento em ajuizar uma demanda judicial “relaciona-se com uma terceira barreira importante – a disposição psicológica das pessoas para recorrer a processos judiciais”, o que para os requerentes do BPC soma-se, ainda, a disposição física e financeira, observando que são pessoas idosas e com deficiência de baixa renda. Apesar de não expressivo, dos processos judiciais analisados, uma pessoa que impetrou ação BPC Idoso desistiu da demanda judicial durante o seu curso. Em outras duas ações, também BPC Idoso, os autores aceitaram proposta de acordo apresentada pelo INSS, havendo a homologação desse acordo na sentença (um desses acordos foi o restabelecimento do benefício cessado administrativamente, não havendo na sentença o motivo dessa cessação). A aceitação da proposta de acordo resulta na celeridade da resolução do conflito judicial (ambos acordos puseram fim ao processo em menos de três meses contados desde sua autuação), mas também, pode reforçar as limitações encontradas pelas pessoas durante o andamento do processo judicial:

Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho. Todos esses obstáculos, é preciso que se diga, têm importância maior ou menor, dependendo do tipo de pessoas, instituições e demandas envolvidas (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.24).

Outrossim, há que se considerar as necessidades, principalmente financeira, das pessoas que recorrem via judicial para requerer o BPC. Uma proposta de acordo pode significar urgência em acessar o tão sonhado benefício. Para o INSS, por sua vez, é uma possibilidade de diminuir os custos, pois é certo que nos acordos, geralmente, propõem o pagamento dos valores atrasados em porcentagem inferior ao que a pessoa teria direito caso o juiz sentenciasse a favor da concessão do benefício.

Outro aspecto facilitador dos JEFs são a ausência de custas e despesas processuais, e do pagamento dos honorários advocatícios. Os artigos 54 e 55 da Lei nº 9.099/95 e o artigo 70 do Manual de Padronização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região apregoam que, em primeiro grau de jurisdição, não haverá o pagamento de custas, taxas ou despesas, nem honorários advocatícios, exceto as custas e as taxas referentes à expedição de cópias e de certidões. Contudo, caso alguma das partes deseje

interpor recurso contra a sentença de primeiro grau, ela deverá recolher além das custas do recurso, as despesas processuais dispensadas em primeira instância.

Em vista disso, é importante que o autor da ação, havendo necessidade, solicite gratuidade da Justiça, nos termos do Artigo 98 e seguintes da Lei nº 13.105, de 2015 que dispõe sobre o Novo Código de Processo Civil (NCPC). Do total de processos analisados, 7 (sete) tiveram o deferimento da gratuidade judicial, demonstrando, novamente, a dificuldade financeira dos litigantes desse benefício. Não é possível verificar o motivo pelo qual os processos que não constam gratuidade da justiça não a tiveram: se pediram e foi negada ou se simplesmente não a requisitaram.

Entre o momento de autuação (início do processo) até o julgamento da sentença, dos 10 (dez) processos analisados, 7 (sete) transcorreram em até 6 (seis) meses, e 3 (três) entre 6 (seis) meses e um ano. Mesmo dentre os processos nos quais houve a interposição de recursos, embargos ou pedido de uniformização de lei federal, a tramitação até o trânsito em julgado perdurou em média por um ano e dois meses.

Na pesquisa sobre a judicialização do BPC realizada por Silva (2013, p. 571), em âmbito nacional, entre os anos de 2010 e 2011, foi constatado que o tempo médio de resolutividade dos benefícios judiciais duraram pouco mais de dois anos. Em estudo realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome que culminou com a emissão da Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS no ano de 2016, foi averiguado que os processos judiciais relativos ao BPC tramitavam em média por um ano e nove meses. Apesar de não poder concluir que essa celeridade processual se estende à realidade local (JEF Assis), em virtude do número reduzido de processos analisados, é certo que, por seguirem o procedimento sumaríssimo, ou seja, mais rápido e com possibilidade de transpor atos processuais considerados obrigatórios dentro do rito ordinário, os JEFs vêm cumprindo o objetivo proposto, principalmente no que se refere à celeridade processual.

Do total de processos analisados, 4 (quatro) foram julgados procedentes (incluindo as duas homologações de acordo) e 6 (seis) foram improcedentes (sendo um caso de desistência do litigante). Dos processos julgados improcedentes, em 4 (quatro) deles houve a interposição de recurso (dentre os quais um deles ainda teve a interposição de embargos de declaração e pedido de uniformização de lei federal), entretanto, em nenhum deles teve a reforma da sentença proferida em primeira instância, com a

manutenção do indeferimento. Demonstrando, com isso, que para além da necessidade do pagamento das custas e despesas, que passam a ser cobradas na fase recursal (exceto se houve a concessão da gratuidade da justiça), esse mecanismo processual não tem surtido efeito positivo para o litigante com a reforma da sentença e acesso ao benefício, mas, ainda assim, o recurso foi interposto na quase totalidade dos processos julgados improcedentes.

3.3.2 Elementos de análise do juiz

Foi possível observar que a análise dos juízes, como forma de embasar e justificar seus julgamentos, conforme dispositivo constitucional previsto no Artigo 93, inciso IX da CF/88, conhecido como princípio da motivação das decisões judiciais, se pautou em leis e jurisprudências que regulamentam e trazem orientações acerca dos critérios de acesso ao BPC.

O Enunciado nº 77 do FONAJEF dispõe que para haver o ajuizamento da ação de concessão de benefício da seguridade social, dentre eles o BPC, o postulante deve proceder, anteriormente, ao requerimento administrativo. Importante lembrar que não houve a análise do Magistrado em 3 (três) dos 10 (dez) processos consultados, pois em 1 (um) deles o litigante desistiu da ação e em 2 (dois) o juiz somente homologou o acordo proposto pelo INSS que foi aceito pelos litigantes. Portanto, dentre os 7 (sete) processos analisados pelos juízes, em apenas um deles foi feita alusão ao requerimento administrativo no julgamento da sentença ao mencionar que o litigante teve o requerimento no INSS indeferido por não ter sido considerada pessoa com deficiência para fins de acesso ao benefício.

Pela análise das sentenças não é possível verificar se os litigantes juntaram o requerimento administrativo ao processo judicial, contudo, é fato que esse requerimento traz informações importantes sobre dados pessoais e familiares, bem como, no requerimento para pessoas com deficiência, são realizadas a avaliação social e médica por assistentes sociais e médicos peritos do INSS que podem subsidiar a análise do processo na via judicial.

O atual entendimento do STF a respeito do critério de renda, emanados no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 567985 e nº 580963, foi mencionado em 6

(seis) sentenças, não sendo mencionado em apenas um processo. Importante pontuar que os processos analisados foram autuados entre os anos de 2016 e 2018, portanto, após referida decisão do STF, ocorrida em 2013. Em todos os processos os magistrados mencionaram a CF/88 e a LOAS para explicar os critérios de acesso ao benefício. E, em 4 (quatro) processos foram mencionadas súmulas da TRU 3ª Região, da TNU e/ou Enunciados do FONAJEF para justificar as decisões contidas nas sentenças.

3.3.3 Avaliação da deficiência

A perícia médica foi realizada em todos os processos judiciais de BPC para Pessoa com Deficiência como forma de identificar se o litigante atendia ao critério de deficiência imposto para acesso ao benefício. Em um total de 5 (cinco) processos, 3 (três) litigantes tiveram reconhecida a deficiência pelo perito. Todas as sentenças se referem à avaliação da deficiência pautados pelo critério de capacidade/ incapacidade laboral. A perícia social foi realizada em 4 (quatro) processos de BPC para pessoa com deficiência, porém, em nenhuma sentença há referência a essa perícia como parte integrante da avaliação da deficiência, mas tão somente para avaliação do critério socioeconômico.

Alguns magistrados citaram o Enunciado nº 167 FONAJEF, a seguir descrito, para justificar a não realização da perícia social quando a perícia médica não concluiu que o litigante é pessoa com deficiência: “Enunciado FONAJEF nº 167: Nas ações de benefício assistencial, não há nulidade na dispensa de perícia socioeconômica quando não identificado indício de deficiência, a partir de seu conceito multidisciplinar”. É questionável afirmar que a deficiência foi avaliada por meio de um conceito multidisciplinar quando realizada tão somente por perito médico e, ademais, o próprio enunciado expõe o entendimento de que a perícia social tem somente o objetivo de avaliar a condição socioeconômica.

Na contramão do entendimento exarado pelo Enunciado nº 167 FONAJEF, a Súmula nº 80 da TNU diz:

Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei n. 12.470/11, para adequada valoração dos fatores ambientais, sociais, econômicos e pessoais que impactam na participação da pessoa com deficiência na sociedade, é necessária a realização de avaliação social por

assistente social ou outras providências aptas a revelar a efetiva condição vivida no meio social pelo requerente.

Contudo, no que pese a interpretação do texto da súmula, o juiz federal Ricarlos Almagro V. Cunha, em documento intitulado “Comentários às Súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais”, reafirma o entendimento de que a perícia social tem o objetivo de avaliar o critério socioeconômico, ao esclarecer que a presente súmula foi estabelecida visando

[...] à possibilidade de o benefício assistencial ser deferido, mesmo àqueles que comprovadamente possuam renda mensal familiar per capita superior ao limite objetivo, desde que, diante das circunstâncias do caso concreto, aferida pelo juiz através de laudo lavrado por assistente social, reste incontroversa a situação de miserabilidade, efetivo parâmetro eleito pela Constituição para, conjugado com os demais (idade avançada ou invalidez), assegurar o direito a uma prestação mensal no valor de um salário mínimo. (KOEHLER, 2016, p.413)

Tanto o conceito de capacidade/ incapacidade laboral, quanto a percepção de que a perícia médica é responsável por definir se o litigante se enquadra no conceito de pessoa com deficiência e a perícia social tem somente o cunho de observar a condição socioeconômica, vão na contramão do atual conceito de deficiência contido na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificado pelo Congresso Nacional com força de Emenda Constitucional. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) também traz esse conceito de deficiência e, inclusive, ratificou, com pequena alteração, em seu Artigo 2º, §1º, o entendimento presente na LOAS a respeito da avaliação da deficiência ser feita por equipe multiprofissional e interdisciplinar, com vistas a realização de uma avaliação biopsicossocial. Em apenas 2 (dois) processos há alguma referência ao atual conceito de deficiência trazido pela LOAS, contudo, conforme observado, essa referência não foi traduzida na realização de procedimentos que buscasse sua efetivação.

O assistente social, na condição de perito técnico judicial, poderia elaborar o parecer social para fins de analisar o critério de renda, mas também, em respeito ao atual conceito de deficiência presente na CF/88, poderia fazer a avaliação para análise da deficiência em conjunto com o perito médico judicial, porém não foi o que se verificou nos processos analisados.

3.3.4 Avaliação do grupo familiar e do critério de renda

Ao considerar o total de processos judiciais analisados (Pessoa com Deficiência e Idoso), em 6 (seis) processos foi realizada a perícia social, elaborada por assistente social. Conforme observado anteriormente, a análise socioeconômica do litigante foi o objetivo da realização dessas perícias.

Foi possível observar que duas perícias sociais concluíram pela hipossuficiência econômica do litigante, três foram contrárias e em um dos processos não consta informações da perícia social, uma vez que o juiz não considerou necessária sua utilização em decorrência da perícia médica ter concluído que o litigante não possui deficiência.

Importa esclarecer que os peritos (médicos, assistentes sociais, entre outros profissionais) são credenciados ao JEF para a emissão de pareceres técnicos, conforme solicitação dos magistrados durante o andamento do processo judicial. O JEF Assis, especificamente, emitiu Portarias¹¹ para padronizar os quesitos a serem seguidos nas perícias médicas e sociais. Os quesitos da perícia social estão relacionados, majoritariamente, com a análise da hipossuficiência econômica e apenas um quesito questiona a necessidade do litigante em receber apoio de terceiros para a realização das atividades cotidianas. Não há quesitos que sugiram a avaliação do acesso dessas pessoas às políticas públicas, apoio e relacionamento com familiares e pessoas da comunidade, condição em realizar atividades relacionadas à participação social, dentre outras situações.

A comprovação das condições socioeconômicas no âmbito judicial poderá ser realizada, também, por oficial de justiça ou outros meios, conforme orienta a Súmula nº 80 da TNU: “é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal”. O Enunciado nº 122 FONAJEF expressa orientação no mesmo sentido: “É legítima a designação do oficial de justiça, na qualidade de *longa manus* do juízo, para realizar diligência de constatação de situação socioeconômica”.

¹¹ Portarias nº 0576107, de 25 de julho de 2014 e nº 1326076, de 10 de setembro de 2015, disponíveis no Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região: <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/11566>> e <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/14001>>, com acesso em 23 jun. 2018.

Em nenhuma das sentenças foi realizado auto de constatação de situação socioeconômica por oficial de justiça, entretanto, em 4 (quatro) processos consta a utilização de fotos da residência dos litigantes como meio de demonstrar suas condições de moradia. Foi possível constatar que as fotos foram incluídas no processo juntamente com o laudo social, compondo, inclusive, um dos quesitos da perícia social determinado na Portaria do JEF Assis.

Compreende-se que para acesso a um benefício da Assistência Social é desnecessária essa forma de exposição da vida da pessoa e de seus familiares, não sendo ético que os assistentes sociais atendam a esse critério imposto para a perícia social, contrapondo-se ao Código de Ética profissional que veda a esse profissional acatar determinação que fira os princípios e diretrizes éticos, devendo realizar sua atividade profissional com autonomia. Barroco e Terra (2012, p.162) explicam que “seja o que diz respeito aos métodos e instrumentos que irá utilizar, seja no conteúdo de suas manifestações técnicas (pareceres, estudos, perícias, laudos e outros), que não podem admitir qualquer interferência” (BARROCO; TERRA, 2012, p. 162). Nesse sentido Moreira e Alvarenga (2005, p. 66, grifo das autoras) concluem que “a elaboração do parecer social não pode ser uma comprovação de informação e não deve possuir um caráter de fiscalização: ele é um *viabilizador de direitos*”.

Apesar da jurisprudência entender que é insuficiente o critério de renda imposto pela legislação que regulamenta o BPC para definir o direito ou não ao benefício, em todas as sentenças analisadas o Magistrado se referiu à necessidade do litigante e de sua família estarem em situação de vulnerabilidade social e miserabilidade econômica como condição de acesso ao benefício. Foi possível verificar em algumas sentenças, cujos trechos serão descritos na sequência, referências ao BPC como “auxílio assistencial”, que deve ser “oferecido pelo Estado de molde a afastar situação de premência de risco à sobrevivência e ao mínimo de dignidade”, cujo objetivo é a “manutenção de condições mínimas”, entendendo que o litigante, em alguns dos casos, “não é pessoa que se encontra em situação de risco social no grau exigido à espécie assistencial” e que “como milhões de brasileiros, possui orçamento familiar limitado, o que lhes impõe viver uma vida simples, mas digna” e, ainda, que “a dificuldade financeira enfrentada pela parte autora assemelha-se à dificuldade financeira vivida pela maioria das famílias brasileiras” e, por fim, que “miserabilidade não se confunde com simplicidade”.

Essas afirmações sobre a hipossuficiência econômica como critério de acesso ao benefício aproximam-se ao relato presente na Nota Técnica nº 03/2016/DBA/SNAS/MDS (2016, p. 25):

[...] a diversidade de posicionamentos quanto aos critérios econômicos de acesso ao benefício expressam a divergência de concepção sobre a pobreza, a vulnerabilidade ou a miséria em que vive a população brasileira. Ou seja, revelam em que medida cada um dos campos interlocutores considera aceitável que as pessoas vivam em condição de miséria e qual seria, nas diferentes visões, o mínimo existencial aceitável. Tratar-se-ia, portanto, de uma disputa a respeito de que concepção acerca da miserabilidade o Estado brasileiro pretende adotar, e quais os padrões básicos de sobrevivência deseja providenciar à sua população.

Portanto, o que se evidencia com a análise das sentenças é que o BPC, no entendimento da maioria dos Magistrados, trata-se de um auxílio, com sentenças que o denominam, inclusive, como benefício cujo “caráter” deve ser “subsidiário”. Essa compreensão é reafirmada pela Súmula nº 23 da TRU 3ª Região que define que “O benefício de prestação continuada (BPC) é subsidiário e para sua concessão não se prescinde da análise do dever legal de prestar alimentos previstos no Código Civil”. Em observância a essa orientação, um dos juízes justifica que o benefício somente será devido quando restar comprovado que o requerente e sua família não possuem meios para a sua manutenção, sendo a responsabilidade da família em prestar alimentos ao litigante, conforme obrigação alimentar prevista nos Artigos nº 1.694 e seguintes do Código Civil.

Em todas as sentenças analisadas o grupo familiar do litigante estava de acordo com o conceito de família considerado para efeito de cálculo da renda mensal previsto no Artigo nº 20 § 1º da LOAS, contudo, um dos quesitos da perícia social, no âmbito judicial, é justamente identificar as pessoas que moram na mesma casa e se o periciando tem filhos que moram em outro local, informando, em caso afirmativo, qual a profissão desses filhos. Tal quesito é ratificado pelo Enunciado nº 51 FONAJEF que descreve que “O Art. 20, parágrafo primeiro, da Lei 8.742/93 não é exauriente para delimitar o conceito de unidade familiar”. Dessa forma, o objetivo seria verificar se há algum parente que possa ser responsabilizado pela manutenção do litigante, entendendo que o BPC é um benefício alimentar, não considerando que ele visa proporcionar maior dignidade à pessoa com deficiência/ idosa, possibilitando o acesso a outros direitos essenciais como saúde, educação, lazer, transporte, etc.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social, garantido constitucionalmente que em sua gênese supõe o atendimento de todas as pessoas idosas e com deficiência cujo sustento não consegue ser provido de forma satisfatória, visando garantir os direitos básicos com o fim de que seja atendido o princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, a própria CF/88 deixou a cargo da legislação complementar a definição dos critérios de acesso ao benefício.

Consoante as alterações supervenientes dos diferentes critérios de acesso ao BPC: idade da pessoa idosa, conceito de deficiência, conceito de família e recorte objetivo da renda, é certo que parcela da população, inicialmente abrangida pela CF/88, encontrou entraves no acesso ao benefício quando houve a sua restrição pelos critérios ora expostos durante este trabalho.

A partir disso, com a contextualização das políticas sociais públicas no Brasil e, essencialmente, com a promulgação da CF/88, foi observado que a conquista dos direitos sociais permanece em constante conflito com o ideário neoliberal: em alguns momentos reduzindo e, em outros, ampliando (pouco) o seu alcance. As alterações legislativas dos critérios de acesso ao BPC e as decisões judiciais, portanto, refletem esse embate.

A judicialização do benefício, para muitos, é o único caminho possível para o seu acesso, tornando efetivo um benefício que foi negado pela via administrativa. Por outro lado, porém, o acesso singular, por meio do requerimento individual através da Justiça, desrespeita a equidade, ou seja, a igualdade de direitos de outras pessoas cujas condições se assemelham ao litigante individual, gerando injustiças no acesso ao benefício, pois não abrange o acesso de todas as pessoas em situações similares. Não é excessivo lembrar que se tratam de pessoas idosas e com deficiência de baixa renda que, além da carência material e de acesso aos serviços públicos, possuem, em sua maioria, limitações físicas e/ou mentais e, portanto, com maiores limitações em buscar a efetivação de seus direitos.

Os processos judiciais desse benefício cujos requerimentos repetidos e reiterados fez surgir no Poder Judiciário a necessidade de que o assunto fosse debatido, com revisão dos critérios impostos pelo Poder Legislativo os quais desrespeita a equidade

e a isonomia no acesso, estendendo para situações idênticas o que a legislação não abarcou, como é o caso da possibilidade trazida pelo Estatuto do Idoso de dois idosos poderem receber o BPC. No plano administrativo essa possibilidade é permitida tão somente para idosos sem renda, mas não é permitida para a família na qual uma pessoa idosa receba qualquer benefício previdenciário, mesmo que no valor de um salário mínimo. Nesse caso, o Poder Judiciário alarga esse entendimento para ambos os casos.

A ACP é outro importante instrumento de alteração dos critérios e ampliação do acesso ao benefício, porém, em sua maioria, abrangem determinadas regiões, não ampliando esse acesso para todos, em nível nacional, recaindo, mais uma vez, no descumprimento da equidade e isonomia em seu acesso, pois pessoas na mesma condição podem ou não ter acesso ao benefício a depender da região que residem. Além disso, a ACP nacional atualmente em vigência condiciona a possibilidade da desconsideração do critério de renda objetivo à apresentação de documentos que comprovem gastos relacionados à saúde como remédios, por exemplo e, ainda, a comprovação da negativa da rede pública de saúde em disponibilizá-los. Ou seja, continua burocratizando o acesso ao benefício, uma vez que pode acontecer de os requerentes ficarem sem o acesso ao medicamento por falta de condições financeiras em comprá-los ou seu acesso ser possível por meio de doações, não possuindo, dessa forma, a comprovação de gastos que a ACP exige.

Os debates sobre o benefício na Justiça e em cenários externos, como é o caso do conceito da pessoa com deficiência trazida pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, ratificado pelo Congresso Nacional com força de Emenda Constitucional, foi absorvida pela LOAS para acesso ao BPC ao prever a avaliação multiprofissional, mesmo que não seja efetivamente respeitada no âmbito administrativo e não tem sido adotada no âmbito judicial, conforme análise dos processos judiciais consultados. E, também, do julgamento do STF que entendeu ser necessária a análise subjetiva do critério de renda, legalmente estabelecida pela Lei Brasileira de Inclusão que alterou a LOAS, contudo, que carece de regulamentação desde 2015 para que seja efetivamente aplicada na esfera administrativa. Portanto, é necessário que os Poderes Legislativo e Executivo sejam pressionados a garantir a real efetivação da análise da deficiência amparada pelo conceito de avaliação multidisciplinar e a efetivação no âmbito administrativo da análise subjetiva do critério relativo à renda, porém, com as reformas propostas na atual PEC da Previdência, é possível compreender as razões pelas quais

essas alterações ainda não aconteceram. Haja vista a constante tentativa de diminuir o acesso ao BPC e também a propalada necessidade de reduzir o valor do único benefício assistencial de um salário mínimo.

A realização da pesquisa empírica possibilitou observar que, assim como o Poder Legislativo define critérios para o acesso ao benefício, o Poder Judiciário, também, por meio de súmulas e enunciados do FONAJEF, por exemplo, define esses mesmos critérios de forma divergente, podendo, assim como a lei, ampliar ou restringir o acesso ao benefício. Seria necessário um estudo mais aprofundado, com a análise de maior número de processos judiciais de BPC, de vários JEF's, para concluir se a alteração nos critérios de acesso ao benefício, sob a ótica da Justiça, tem surtido uma quantidade maior de deferimentos ou indeferimentos.

A criação do Juizado Especial Federal, enquanto proposta de reforma do Judiciário, cujo objetivo é ampliar o acesso à Justiça, tornando-o mais fácil e ágil tem sido uma importante ferramenta para abarcar pessoas com maiores dificuldades financeiras e com baixa escolaridade, entretanto, não substitui as reformas políticas e sociais que seriam necessárias para fomentar o acesso aos direitos sociais e que, na atualidade, tem seguido o ideário neoliberal, aumentando a restrição de acesso ao benefício, haja vista o número de indeferimentos dos processos judiciais.

É importante que o BPC seja construído e debatido em outras esferas como conselhos e conferências, além da defesa dos movimentos sociais em prol da pessoa com deficiência e da pessoa idosa, pois somente judicializar o benefício não é a melhor alternativa, ainda que válida. Os Magistrados, nos processos judiciais consultados, entendem que o benefício é um auxílio, um benefício subsidiário, que deve ser concedido quando restar comprovada situação de miserabilidade, desconsiderando o princípio da dignidade da pessoa humana que prevê que os direitos sociais vão além do direito à alimentação, como prescreve o Artigo 6º da CF/88. Esse entendimento se afasta da proposição de um direito social garantido constitucionalmente.

A manutenção, ampliação e efetivação das políticas sociais, em especial, das políticas públicas, são importantes para a sociedade e devem ser objeto de luta e de resistência, mesmo em tempos de crise política e social. A consolidação da Seguridade Social como assegurada constitucionalmente deve ser permanentemente buscada.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2012.

BARROCO, Maria Lucia Silva; TERRA, Sylvia Helena. Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (Org.). **Código de Ética do/a Assistente Social comentado**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no contexto da crise capitalista. In: CFESS e ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 301-321.

BEHRING, Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Questão Social e Direitos. In: CFESS e ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 267-283.

BOCCHI JUNIOR, Hilário; AGUILAR, Mateus Gustavo. A Teoria da Reserva do Possível e a Efetividade dos Direitos Sociais. **Revista Magister de Direito Trabalhista e Previdenciário**. Porto Alegre: Magister, v. 40, jan-fev, 2011, p. 53-67.

BOSCHETTI, Ivanete. A política da seguridade social no Brasil. In: CFESS e ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 323-338.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002. (1988)

FARIA, José Eduardo. O Judiciário e o desenvolvimento socioeconômico. In: FARIA, José Eduardo (Org). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 11-29.

GOMES, Ana Lígia. **O Benefício de Prestação Continuada: um direito da Assistência Social – uma imperfeita tradução?** 2001. 146p. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; SANTOS FILHO, Oswaldo de Souza. A Assistência Social, sua efetivação enquanto política pública, o impacto da ideologia, do pensamento sistêmico através do movimento denominado ativismo judicial e sua consequência para os destinatários da proteção social. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 165, set-out, 2015, p. 351-378. Disponível em: <<http://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/delivery/document>>. Acesso em 07 mar. 2018.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 17ª ed. São Paulo: Cortez, 2005

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino (Org.). **Comentários às Súmulas da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2016. 464p. Disponível em <<http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao>>. Acesso em 04 jul. 2018.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Benefício de Prestação Continuada: as armadilhas**. Presidente Venceslau-SP: Letras a margem, 2008.

MAIA, Mairan; SANTOS, Marisa (Coord.). **Manual de padronização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região**. São Paulo: Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região – EMAG, 2012. 54p. Disponível em <http://www.trf3.jus.br/documentos/emag/Midias_e_publicacoes/Manual_do_JEF/Manual_d_e_Padronizacao_dos_Juizados_Especiais_Federais_2013.pdf>. Acesso em 04 jul. 2018.

MOREIRA, Marinete Cordeiro; ALVARENGA, Raquel Ferreira Crespo. O parecer social: um instrumento de viabilização de direitos (Relato de uma experiência). In: CFESS (Org.). **O estudo social em perícias, laudos e pareceres técnicos**: contribuição ao debate no Judiciário, Penitenciário e na Previdência Social. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 53-67.

OLIVEIRA, Nielmar de. **Pesquisador explica estudo do IBGE sobre pobreza**. 2017. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/pesquisador-explica-estudo-do-ibge-sobre-pobreza>>. Acesso em 24 mar 2018.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 4ªed. São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilásio. **Fundos Públicos que recebem recursos do Orçamento da Seguridade Social**. 2011. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=arquivos/EvilasioSalvador-NotaTecnica.pdf>>. Acesso em 24 jan. 2018.

SILVA, Érika Moura e; SANTOS, Rafael Baltazar Gomes dos. **Súmula e súmula vinculante:** efeitos e particularidades. Disponível em <<http://www.blogladodireito.com.br/2012/11/sumula-e-sumula-vinculante-efeitos-e.html#.WzDqvqdkhPY>>. Acesso em 25 jun. 2018.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. 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. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2004. P. 227-237.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência Social no Brasil:** (des)estruturação do trabalho e condições para sua universalização. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Naiane Louback. A judicialização do benefício de prestação continuada da assistência social. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 111, 2012, p. 555-575.

SOARES, João Marcelino; FOLMANN, Melissa. O Benefício de Assistência Social previsto na CF/88, Artigo 203, V, À luz da Lei nº 12.435/2011. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário.** Porto Alegre: Magister, v. 4, ago-set, 2011, p. 71-102.

SOCCIO, Rodolfo Mendes. Princípios do Processo Administrativo Previdenciário. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário.** Porto Alegre: Magister, v. 17, out-nov, 2013, p. 05-38.

SPOSATI, Aldaíza. Benefício de Prestação Continuada como mínimo social. In: _____ (Org) **Proteção Social de Cidadania:** inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2004. p. 125-177.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da Assistência Social. 6ªed. São Paulo: Cortez, 2011.

STOPA, Roberta. **O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada da assistência social (BPC):** o penoso caminho para o acesso. 2017. 273p. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

Legislação

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6179.htm >. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.662**, de 07 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão do assistente social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm >. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.742**. Lei Orgânica da Assistência Social, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm#art21>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm >. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.720**, de 30 de novembro de 1998. Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9720.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.259**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10259.htm >. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 05 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.741**, de 01 de outubro de 2003. Estatuto do Idoso. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10741.htm >. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.435**, de 06 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.470**, de 31 de agosto de 2011. Altera a Lei nº 8.742. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/174276278/lei-13105-15>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

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). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.330**, de 08 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a concessão do benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 20 da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1330.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.744**, de 08 de dezembro de 1995. Regulamenta o benefício de Prestação Continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1744.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de Prestação Continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.805**, de 07 de julho de 2016. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8805.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.462**, de 08 de agosto de 2018. Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007, e o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9462.htm>. Acesso em: 11 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Portaria Conjunta MDS/INSS 01, de 24 de maio de 2011. Estabelece os critérios, procedimentos e instrumentos para a avaliação social e médico pericial da deficiência e do grau de incapacidade das pessoas com deficiência requerente do Benefício de Prestação Continuada.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Nota Técnica 03 DBA/SNAS/MDS, de 21 de março de 2016. Nota Técnica sobre as concessões judiciais do BPC e sobre o processo de judicialização do benefício.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Enunciados do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF). I ao XIV FONAJEF, 2017. Disponível em <<https://ajufe.org/images/compilados/enunciados/FONAJEF-enunciados.pdf>>. Acesso em 04 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3). Súmulas aprovadas pelos membros da Turma Regional de Uniformização TRF3. Disponível em <<http://www.trf3.jus.br/gaco/turma-regional-de-uniformizacao/sumulas/>>. Acesso em 04 jul. 2018.

BRASIL. Conselho da Justiça. **Provimento nº 400**, de 08 de janeiro de 2014. Implanta a 1ª Vara Federal mista com JEF Adjunto da 16ª Subseção Judiciária – Assis. Disponível em: <[http://www.trf3.jus.br/atos-normativos-dir/conselho%20da%20justi%C3%A7a/provimentos/2014/provimento0400.htm?f=template_s\\$fn=document-frame.htm\\$0\\$q=5Bfield,numero_ato%3A400%5D%20\\$uq=\\$x=server\\$up=1\\$nc=1151#LPHit1](http://www.trf3.jus.br/atos-normativos-dir/conselho%20da%20justi%C3%A7a/provimentos/2014/provimento0400.htm?f=template_s$fn=document-frame.htm$0$q=5Bfield,numero_ato%3A400%5D%20$uq=$x=server$up=1$nc=1151#LPHit1)>. Acesso em 23 jun. 2018.

SÃO PAULO. Portaria nº 0576107, de 25 de julho de 2014. Adota o Manual de Padronização dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região, fixa o valor das perícias e delega competência para a prática dos atos que discrimina. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região**, São Paulo, SP, edição nº 134/2014, p.47-50. 31 jul. 2014. Disponível em <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/11566>>. Acesso em 23 jun. 2018.

SÃO PAULO. Portaria nº 1326076, de 10 de setembro de 2015. ALTERA o Anexo da Portaria n.º 0576107, de 25 de julho de 2014, publicada no Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região em 31/07/2014, e dá outras providências. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região**, São Paulo, SP, edição nº 170/2015, p.46-48. 15 set. 2015. Disponível em <<http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/BaixarPdf/14001>>. Acesso em 23 jun. 2018.