



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS DE PALMAS  
CURSO DE DIREITO

**GEYSA PEREIRA LIMA**

**PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: UMA ANÁLISE  
DO AUMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO DO BPC FRENTE AOS  
CRITÉRIOS DA LEI 8.742/93.**

Palmas/TO  
2023

**GEYSA PEREIRA LIMA**

**PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: UMA ANÁLISE  
DO AUMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO DO BPC FRENTE AOS  
CRITÉRIOS DA LEI 8.742/93.**

Artigo foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Me. Lucimara Andreia Moreira Raddatz

Palmas/TO  
2023

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- P436p    Pereira Lima, Geysa.  
          Proteção social não contributiva: uma análise do aumento da  
          judicialização do BPC frente aos critérios da Lei 8.742/93. / Geysa Pereira Lima.  
          – Palmas, TO, 2023.  
          29 f.
- Artigo de Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus  
Universitário de Palmas - Curso de Direito, 2023.  
Orientadora : Lucimara Andreia Moreira Raddatz
1. Judicialização. 2. Critérios. 3. Benefício de Prestação Continuada (BPC).  
4. Proteção Social. I. Título

**CDD 340**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

# FOLHA DE APROVAÇÃO

GEYSA PEREIRA LIMA

## **PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: UMA ANÁLISE DO AUMENTO DA JUDICIALIZAÇÃO DO BPC FRENTE AOS CRITÉRIOS DA LEI 8.742/93.**

Artigo foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. (Nome do professor), sigla da Instituição onde atua

---

Prof. Dr. (Nome do professor), sigla da Instituição onde atua

---

Prof. Dr. (Nome do professor), sigla da Instituição onde atua

Palmas, 2023

*“Onde não houver respeito pela vida e pela integridade física e moral do ser humano, onde as condições mínimas para uma existência digna não forem asseguradas, onde não houver limitação de poder, enfim, onde a liberdade e a autonomia, a igualdade e os direitos fundamentais não forem reconhecidos e minimamente assegurados, não haverá espaço para dignidade humana e a pessoa não passará de mero objeto de arbítrio e injustiças”.*

*Ingo Wolfgang Sarlet – Jurista brasileiro.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem Ele reconheço que nada sou. A minha força vem Dele e é por Ele que vivo e viverei. Devo a Ele a minha aprovação na Universidade Federal do Tocantins, lugar onde tanto almejei me graduar e graças ao seu amor e misericórdia consegui.

Aos meus pais, Gerson Lima e Creusa Pereira e ao meu irmão Gerson Filho, pelo apoio e suporte de sempre. Nunca mediram esforços para me ajudar, as vezes perdiam o sono me aguardando retornar da faculdade, para poder me levar em segurança para casa. Obrigada pela determinação e por me ajudarem a alcançar meus objetivos, sempre, sem reservas. Mãe, suas orações genuínas têm me fortalecido. Aos meus pets, Lupita e Cometa que são minha terapia com seus afetos. Amo todos vocês de todo o meu coração e desejo lhes recompensar por tudo.

Ao meu noivo e muito em breve meu esposo, Alexandre Magno, que é testemunha do começo, meio e fim dessa jornada, por ser esteio em todas as fases. Por sempre me encorajar e me socorrer nos momentos de desespero. Por me lembrar sempre da bondade e fidelidade de Deus em minha vida e por ser meu parceiro em tudo. Te amo infinitamente.

A minha eterna gratidão à Maria José e Ádina Miranda, e todos os familiares do meu noivo, por sempre me acolherem tão bem em suas residências, me proporcionando alimento, conforto e estadia, nos dias em que eu não conseguia retornar a minha cidade.

Às minhas amigas, Alexandra Lara e Victória Moreira, pela crença incondicional e as demonstrações de afeto, orações e cuidado, mesmo estando distantes fisicamente.

À Zeyna Lauanny, pela parceria integral durante a graduação e, mais ainda, pela amizade construída ao longo desses anos.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Lucimara e a Prof.<sup>a</sup> Núbia por me guiarem com dedicação.

In Memoriam da minha avó, Luiza Pereira, que sempre acreditou em mim.

À minha família, amigos, colegas e a todos que, de alguma maneira, contribuíram em meu processo de formação.

“Em tudo dai graças, porque esta é a vontade de Deus em Cristo Jesus para convosco”. 1. Tessalonicenses 5:18

## RESUMO

Este estudo visa analisar o aumento da judicialização do Benefício de Prestação Continuada (BPC) frente aos critérios mantidos pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de nº 8.742/93. O objetivo é esclarecer as principais razões por trás do aumento da judicialização do benefício e avaliar se tais critérios são adequados e suficientes para garantir a proteção social de idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social. A pesquisa utilizou uma ampla revisão bibliográfica e adotou uma abordagem quantitativa/qualitativa exploratória e explicativa, considerando a própria Lei 8.742/93, a Constituição de 1988 e demais legislações, análise jurisprudencial e de dados estatísticos, súmulas, doutrinas e artigos científicos relacionados ao tema. Além disso, o estudo também destaca possíveis falhas na legislação, implementação de políticas públicas e na interpretação desses critérios pela autarquia responsável por conceder o benefício. Os resultados revelam que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) além de figurar na posição de maior litigante no polo passivo, sendo o BPC um dos assuntos mais demandados, segue rigidamente os critérios da lei em relação a renda e incapacidade, enquanto o judiciário tende a adotar uma interpretação mais ampla flexibilizando os critérios da concessão à benesse assistencial.

**Palavras-chaves:** Judicialização. Critérios. Benefício de Prestação Continuada (BPC). Proteção Social.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the increase in the judicialization of the Continuous Cash Benefit (BPC) in the face of the criteria maintained by the Organic Law on Social Assistance (LOAS) No. 8,742/93. The aim is to clarify the main reasons behind the increase in judicialization of the benefit and to assess whether these criteria are adequate to guarantee social protection for elderly people aged 65 and over and people with disabilities in situations of social vulnerability. The research used a broad literature review and adopted a quantitative/qualitative exploratory and explanatory approach, considering Law 8.742/93, the 1988 Constitution and other legislation, case law analysis and statistical data, precedents, doctrines, and scientific articles related to the subject. The study also highlights possible flaws in the legislation, the implementation of public policies, and the interpretation of these criteria by the authority responsible for granting the benefit. The results show that the National Social Security Institute (INSS), in addition to being one of the most litigious parties, with BPC being one of the most sought-after issues, rigidly follows the law's criteria about income and incapacity. At the same time, the judiciary tends to adopt a broader interpretation, making the criteria for granting the welfare benefit more flexible.

**Key-words:** Judicialization. Criteria. Continuous Payment Benefit (BPC). Social Protection.

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializados de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
CGU	Controladoria-Geral da União
CRPS	Conselho de Recursos da Previdência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JEFS	Juizados Especiais Federais
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
PBF	Programa Bolsa Família
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
TNU	Turma Nacional de Uniformização

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2. CONTEXTO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....</b>	<b>13</b>
2.1 A assistência social no Brasil .....	14
2.2 Principais unidades de atendimento, programas e benefícios da assistência social	15
<b>3. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) DEFINIÇÃO E DIRETRIZES. ....</b>	<b>15</b>
3.1 O papel do INSS no custeio da proteção social não contributiva.....	16
3.2 A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de N° 8.742/93 e seus critérios objetivos e subjetivos .....	17
3.2.1 O critério de miserabilidade frente às discussões de sua inconstitucionalidade.....	19
<b>4. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SUA CRESCENTE DEMANDA À INSTÂNCIA JUDICIAL.....</b>	<b>21</b>
4.1 Principais motivos de indeferimento do BPC na via administrativa.....	22
4.2 A judicialização como resultado das interpretações adotadas na esfera administrativa .....	24
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>26</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>28</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A proteção social, implica que em situações de extrema necessidade, a família seja a primeira linha de apoio, mas se isso não funcionar, cabe ao Estado o dever de cuidar dos mais vulneráveis, incluindo idosos e pessoas com deficiência. Esse direito fundamental à proteção social, é consagrado na Constituição Federal de 1988, e somente, com a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que a concessão de benefícios assistências como o Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo, independentemente de contribuição, foi regulamentada como uma das formas de efetivar as políticas sociais do Estado.

Diante disso, o estudo aborda a importância dessa proteção social, destinada a idosos e pessoas com deficiência, destacando o papel da LOAS na regulamentação do BPC, justificando-se na complexidade da interseção entre direitos sociais, políticas públicas e a interpretação da Lei 8.742/93, que estabelece critérios específicos para a concessão do benefício, à exemplo da renda per capita familiar e do grau de incapacidade. A pesquisa se concentra, na análise do aumento da judicialização do BPC em relação a esses critérios firmados pela LOAS para conceder o benefício, explorando a aplicação prática de cada um destes.

A judicialização pode indicar falhas na legislação, implementação de políticas públicas ou interpretação de critérios pelos órgãos responsáveis pela concessão do benefício. Nesse ínterim, o estudo examina se esses critérios são adequados e suficientes para garantir a proteção social de idosos e pessoas com deficiência em situação de vulnerabilidade social, visto que, o BPC figura em 5º lugar no ranking de assuntos mais demandados nos Juizados Especiais Federais.

O método de pesquisa adotado, combina dados qualitativos e quantitativos, exploratórios e expositivos, fundamentando-se em legislações, especificamente na Lei 8.742/93, relatórios que reúnem dados de decisões administrativas e judiciais, jurisprudências, doutrinas, súmulas e artigos científicos relacionados ao tema. Utilizando-se de dados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU), é possível examinar os padrões de aprovação e rejeição de benefícios, bem como aqueles concedidos por meio de decisões judiciais, fornecendo informações iniciais sobre as razões por trás da judicialização do BPC. Com o objetivo, de contribuir para o entendimento do direito constitucional à seguridade social, com enfoque na assistência social, e no acesso ao Benefício de Prestação Continuada, intenta-se responder ao seguinte questionamento: Quais critérios previstos na LOAS possuem

maior influência no aumento da judicialização do BPC?

Para obter a resposta dessa indagação, o presente estudo está dividido em três seções. Logo após a introdução, será abordado o contexto histórico da assistência social. A segunda seção, abordará a definição e diretrizes pertinentes ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) e seus critérios objetivos e subjetivos, enquanto a terceira, tratar-se-á da judicialização do benefício. Este artigo, visa agregar conhecimentos à comunidade acadêmica e a sociedade em geral, e a partir de tal questionamento, evidenciar a existência de questões pertinentes como essas, que por se tratar de uma temática complexa envolvendo direitos sociais, gera à comunidade o interesse de buscar a resolução desses impasses.

## **2. CONTEXTO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A seguridade social, firmada como um direito de segunda geração, é um conjunto de ações e diretrizes estabelecidas pelo Estado e pela sociedade para garantir o acesso da população aos direitos sociais, com o objetivo de proteger aqueles em situação de vulnerabilidade e proporcionar uma vida digna. Tal definição, possui fundamento nos direitos humanos e no princípio da dignidade da pessoa humana, e surge como resposta a demandas sociais. Para o Jurista e Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Roberto Barroso (2013), a dignidade da pessoa humana, como atualmente compreendida, se assenta sobre o pressuposto de que cada ser humano possui um valor intrínseco e desfruta de uma posição especial no universo.

Desde os tempos remotos, a necessidade de proteção social está presente na sociedade. Conforme dispõe Ribeiro (2022), na Grécia e Roma antiga, já existiam registros dos primeiros esforços nesse sentido, onde os juízes determinavam a cobrança de um imposto de caridade aos contribuintes, e os recursos arrecadados eram distribuídos entre os distritos com o propósito de ajudar a população carente. Um marco histórico e notável na evolução das políticas sociais, foi a promulgação da Lei dos Pobres na Inglaterra, em 1601, durante o reinado da rainha Elizabeth I.

Essa lei foi estabelecida, para lidar com questões sociais e tinha como objetivo principal aliviar a pobreza e combater a mendicância. Mesmo apresentando dualidades, foi fundamental para preceder estatutos e normas para o estabelecimento de subsídios, recursos e assistências

para pessoas carentes. Assim como o Plano de *Beveridge*<sup>1</sup>, que em 1942 na Inglaterra, após impactos da Segunda Guerra Mundial, foi considerado como o primeiro plano de seguridade social que consolidou o Estado de bem-Estar social (*Welfare State*) e colocou a seguridade social como um objeto de política pública. (Ribeiro, 2022).

## 2.1 A assistência social no Brasil

Para chegarmos ao atual cenário, torna-se relevante sabermos que a inauguração e fomento da Assistência Social no Brasil, trilhou passos largos. O Pós-doutor em direitos humanos, sociais e difusos, Benigno Núñez Novo, destaca que:

No Brasil, o Estado Social tem sua origem na Era Vargas. Entre 1937 até 1945, Vargas criou um programa chamado pelos seus adversários populista, pois os direitos dos trabalhadores passaram a ser amparados pela lei. Foi implementada também, pela primeira vez no Brasil, uma visão dos direitos sociais das classes menos favorecidas. Já o Estado Social e democrático demorou mais. Marcado por ditaduras, o Estado brasileiro teve dois momentos democráticos mais longos entre 1945 e 1964 e o atual, consagrado a partir da Constituição de 1988. (Novo, 2022, p. 3).

Em consonância a isso, com o disposto no Art. 203 da Carta Magna de 1988, temos a instituição e promoção da Assistência Social no Brasil, sendo esta, prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, com os objetivos de proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; apoiar crianças e adolescentes carentes; promover a integração no mercado de trabalho; habilitar e reabilitar pessoas com deficiência e integrá-las na comunidade; garantir um salário mínimo mensal a pessoas com deficiência e idosos que não podem prover sua própria subsistência; e reduzir a vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Dentro deste enquadramento constitucional, percebe-se que tais garantias sociais abrangem não só a um grupo determinado de pessoas, mas a quem delas possam vir a necessitar, conforme dispõe a própria Lei Maior. Nesse sentido, aduz a doutrinadora Marisa Ferreira dos Santos em seu Manual de Direito Previdenciário que "a evolução socioeconômica faz com que as desigualdades se acentuem entre os membros da mesma comunidade e da comunidade internacional. A pobreza não é um problema apenas individual, mas, sim, social." (Santos, 2022, p.46). Decerto, as condições de opulência em face da miserabilidade que testemunhamos

---

<sup>1</sup> Em 1941 o economista inglês William Henry BEVERIDGE instituiu um plano de proteção social de caráter universal, este plano não atendia apenas aos trabalhadores, mas a toda a sociedade.

atualmente, são resultado de um longo processo de desenvolvimento socioeconômico, no qual vastas fortunas foram concentradas nas mãos de poucos, enquanto grandes segmentos da população foram marginalizados e excluídos da sociedade.

## **2.2 Principais unidades de atendimento, programas e benefícios da assistência social**

Deliberado em 2003, criado em 2005 e instituído como lei em 2011, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) é o modelo de gestão utilizado no Brasil para operacionalizar as ações de assistência social. Conforme a cartilha criada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), o SUAS representa uma forma de organizar e gerir a Assistência Social brasileira. Planejado e executado pela União, Distrito Federal, estados e municípios, em estreita parceria com a sociedade civil, visa garantir a Assistência Social devida a milhões de brasileiros, em todas as faixas etárias. (MDS, 2009).

Em geral, a Assistência Social no Brasil busca trabalhar em orientações; ofertas de benefícios; projetos e programas, atuando no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) ou com a participação de instituições e organizações do terceiro setor. Tais ações procuram mitigar e superar situações de risco já estabelecidas, prevenir a inserção de vulnerabilidades e articular intersetorialmente a promoção de direitos. (Malucelli, Neto, 2018). No CRAS, o foco está em identificar e compreender famílias em situação de vulnerabilidade, analisando as razões por trás de sua fragilidade, antes que ocorra a quebra de seus vínculos. Por outro lado, o CREAS intervém quando esse rompimento já se concretizou.

Quanto às modalidades de transferência de renda e outros programas de ação direta, destacam-se o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e o Programa Bolsa Família (PBF) - que transferem renda respeitadas as condicionalidades e as ações de distribuição, pelo próprio caráter de urgência relacionado ao alívio imediato da pobreza que demandam aqueles que as procuram.

## **3. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) DEFINIÇÃO E DIRETRIZES.**

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), também conhecido por Amparo Social, ou popularmente como LOAS, foi estabelecido através de uma Emenda Popular e ganhou forma

na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 203 e 204. O BPC está inserido na política de Assistência Social, que compõe a Seguridade Social no Brasil, juntamente com a Saúde e com a Previdência social, cada uma delas, regulamentadas por leis distintas, sendo o BPC regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 e pelo Decreto nº 6.214 de 2007.

A Lei Orgânica da Assistência Social, tem como objetivo principal oferecer suporte às famílias em todas as fases da vida, abrangendo a infância, adolescência e terceira idade, tendo como propósito, assegurar o bem-estar coletivo dos indivíduos, sem qualquer tipo de discriminação. O Artigo 20, caput, da LOAS (Lei nº 8.742 de 1993) estabelece que o Benefício de Prestação Continuada, é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Define ainda, em seu §1º a composição familiar para a concessão do benefício, ao qual poderá compor 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.

Já no §2º, o artigo prevê as condições de deficiência que o qualificam. Para obter o Benefício de Prestação Continuada, uma pessoa com deficiência deve ter um impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que, em interação com uma ou mais barreiras, pode impedir ou dificultar sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Neste viés, o amparo social em questão, é um benefício oferecido pelo Estado, sem a necessidade de contribuições anteriores, com a finalidade de garantir as condições básicas de subsistência para indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Assim, reforça-se a ideia de que essa política integra o conjunto de direitos sociais previstos na Carta Magna, que devem ser realizados por esforços coletivos da sociedade, ao mesmo passo, que a primordial responsabilidade do Estado em fornecer cobertura adequada seja mantida. Isso visa, combater os obstáculos que impedem uma existência digna na sociedade.

### **3.1 O papel do INSS no custeio da proteção social não contributiva**

O benefício é financiado através da Seguridade Social, com recursos provenientes de contribuições sociais e orçamentos dos entes federados, direcionados para o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) é responsável pela gestão, coordenação e financiamento do benefício, em colaboração

com as representações estaduais e municipais da Assistência Social, de acordo com o princípio de descentralização político-administrativa da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), apesar de ser uma autarquia previdenciária vinculada ao Ministério da Previdência Social, é encarregado de operacionalizar o benefício, recebendo os requerimentos e analisando cada caso. Dentre os procedimentos, compete ao INSS a concessão, revisão, suspensão ou cessação do benefício de acordo com o averiguado. Segundo descreve Ibrahim (2015, p. 17), “tecnicamente, não se trata de benefício previdenciário, embora sua concessão e administração sejam feitas pelo próprio INSS, em razão do princípio da eficiência administrativa.”

Neste sentido, mesmo sendo um benefício gerenciado pelo INSS, uma Autarquia Federal, esclarece Leitão (2016, p. 855):

Apesar de ser um benefício da assistência social e, conseqüentemente, ser concedido independentemente de contribuição, o benefício assistencial de prestação continuada é concedido e fiscalizado pela Autarquia Previdenciária (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS). Essa delegação justifica-se por economia e eficiência, afinal o INSS, além de contar com estrutura de abrangência nacional (agências espalhadas em todo o território nacional), tem acesso a uma base de dados necessária para a apuração do direito ao benefício assistencial (CNIS, sistema que viabiliza pesquisa sobre a renda dos interessados e de seus familiares).

Todo o procedimento administrativo de operacionalização do BPC, tramita no INSS conforme dispõe o art. 39 do Decreto n. 6.214/2007. Além disso, o INSS é a única parte legitimada em demandas judiciais relacionadas aos benefícios assistenciais para atuar nas contestações, desenvolver ações necessárias ao ressarcimento do benefício e participar de seu monitoramento e avaliação.

### **3.2 A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de nº 8.742/93 e seus critérios objetivos e subjetivos**

É essencial, aqui detalharmos as principais características do BPC. De maneira resumida, pode-se destacar alguns pontos relevantes trazidos com base na LOAS. O Benefício de Prestação Continuada é individual, contínuo, não vitalício e intransferível, sem direito a pensão ou abono anual de 13º salário. Indígenas, pessoas em situação de rua e brasileiros naturalizados domiciliados no Brasil, sem amparo de outros sistemas previdenciários, também podem solicitar o benefício.

Aqueles acolhidos em instituições de longa permanência, públicas ou filantrópicas privadas, ainda têm direito ao benefício (art. 20, § 5º, LOAS). Não pode ser acumulado com

outros benefícios da Previdência Social ou regimes previdenciários, exceto assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória (art. 20, § 4º, LOAS).

No que tange aos critérios objetivos da LOAS, Gaió (2023) destaca, que a redação da lei é bem clara ao designar o benefício aos idosos e deficientes que não possuem meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família, o que perpassa pela ideia de vulnerabilidade dos potenciais usuários desse benefício. O decreto regulamentador do BPC (decreto nº 6.214 de 2007), informa em seu art. 12, caput, que “São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.”

O principal critério objetivo utilizado é a hipossuficiência. No parágrafo terceiro do artigo vigésimo da LOAS, é estabelecido o critério de renda, o qual estipula que observados os demais critérios de elegibilidade definidos na Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput do artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

Além da análise da renda, as pessoas com deficiência estão sujeitas a uma avaliação da incapacidade e do grau de limitação. O §6º do Art. 20 da LOAS, aduz que a concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2º, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e se identificada tal incapacidade, esta deverá respeitar o § 10, que considera impedimento de longo prazo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Não se confundindo, porém, os termos doença e incapacidade, que por sua vez possuem distinção, pois a doença não leva necessariamente à incapacidade. No que se refere aos critérios subjetivos, conforme discutido por Santos (2022, p. 54) “O direito subjetivo às prestações de seguridade social depende do preenchimento de requisitos específicos [...] O direito subjetivo às prestações de assistência social, dado a quem dela necessitar, na forma da lei, também independe de contribuição para o custeio”. O critério subjetivo, caminha com o princípio da dignidade da pessoa humana, destacando a importância de garantir que a pessoa que solicita o benefício possa levar uma vida que atenda ao mínimo necessário sem violar o referido princípio constitucional.

Com relação ao BPC, temos critérios subjetivos, por exemplo, os que correspondem a faixa etária, como ser pessoa idosa com 65 anos ou mais (a idade é a mesma para homens e mulheres) ou pessoa com deficiência, de qualquer idade. Ao comprovar a idade ou deficiência (requisito subjetivo) é preciso comprovar que não possui meios para se sustentar ou ser

sustentado pela família (requisito objetivo de baixa renda) e ainda nos casos de BPC/deficiente é importante se atentar que a incapacidade deve ser por prazo superior a 2 anos. (Lemos, 2023).

Os critérios subjetivos, não são alvo de tantas discussões como o requisito objetivo de hipossuficiência, também conhecido como critério de miserabilidade que se baseia pela presunção absoluta de miserabilidade (um critério objetivo) em distinção ao estado de miserabilidade (um critério subjetivo). Esses critérios, são relevantes para estabelecer um filtro e controle dos benefícios, embora haja casos de arbitrariedade, em que mesmo com um questionário padrão e respostas semelhantes, algumas pessoas obtêm a concessão administrativa do benefício, enquanto outras não.

### 3.2.1 O critério de miserabilidade frente às discussões de sua inconstitucionalidade

O BPC, como uma forma de proteção social não contributiva, desempenha um papel recomendável na promoção da inclusão social e na redução das desigualdades no país, no entanto, apesar de sua importância, o BPC tem sido alvo de uma série de questionamentos judiciais, que alegam a inadequação dos critérios objetivos da Lei 8.742/93 para a concessão do benefício, além de que, nos últimos anos, tem havido um aumento significativo no número de demandas judiciais relacionadas ao acesso e à manutenção desse amparo, sendo o critério de renda um dos principais motivos de divergências desde a promulgação da LOAS persistindo até os dias de hoje. Consoante a isso:

Nesse critério, recoloca-se, no corpo da lei, o dilema de a área ser restritiva, particularista, ou ser do campo da provisão social, de caráter universal. O critério de pobreza remete para o sentido *stricto sensu*, onde a pobreza absoluta acaba prevalecendo. [...]. Se considerarmos a possibilidade de o salário mínimo prover o sustento de quatro pessoas, teremos que esse critério de elegibilidade [renda *per capita* inferior ao salário mínimo] “inovou em matéria de retrocesso político. Nunca, no Brasil uma linha de pobreza foi tão achatada, a ponto de ficarem acima dessa linha cidadãos em situação de pobreza crítica” (Pereira, 1998, apud Couto, 2006, p. 176).

Todavia, em 18 de abril de 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade do parágrafo 3º do artigo 20 da Lei n. 8.742/1993 (que prevê como critério para a concessão de benefício a idosos ou deficientes a renda familiar mensal per capita inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo), por considerar que tal critério está defasado para caracterizar a situação de hipossuficiência, devendo ser analisado o caso concreto.

A posição consolidada, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é de que esse dispositivo legal cria uma presunção absoluta de miserabilidade quando a renda familiar é menor do que ¼ do salário mínimo. Em outro caso, quando a renda familiar per capita excede esse limite, a miserabilidade deve ser comprovada mediante qualquer meio de prova admitido em

conformidade com a lei. O entendimento jurisprudencial pacificado em Tema Repetitivo de número 185 do STJ, firma a tese de que:

A limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, pois é apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, ou seja, presume-se absolutamente a miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo. Instrução reiterada no veredicto do REsp 1.112.557/MG, sob o rito dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC).[...](AgRg no REsp 1514461/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/04/2016, DJe 24/05/2016.

Da mesma forma, é relevante mencionar o Recurso Repetitivo relacionado ao Tema 640 do STJ, que aborda a questão da renda per capita e a possibilidade de que outros membros do mesmo grupo familiar recebam o benefício assistencial, devido à condição de vulnerabilidade destes, aplicando por analogia, uma interpretação extensiva para fins de concessão do benefício por idade ou deficiência, o disposto no parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03) a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da LOAS.

Com relação ao grupo familiar, já definido anteriormente, o cálculo do INSS só deve incluir os integrantes mencionados no §1º do art. 20 e suas respectivas rendas para fins de BPC/LOAS, ou seja, os demais integrantes da “família”, como avô ou avó, não entram nesse cálculo. (LEMOS, 2023).

Com essa diretriz, a avaliação da carência econômica do idoso ou do portador de deficiência, já não se baseia exclusivamente no critério objetivo da renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo. Em vez disso, considera-se um conjunto de indicadores que reflitam o estado de miserabilidade, uma abordagem mais alinhada com a situação do Brasil e com os princípios constitucionais.

Nesse contexto, salienta-se também, que este é um indicador bastante convincente de que o critério de um quarto do salário-mínimo empregado pela LOAS está claramente desatualizado e inadequado. Apesar de estarem vigentes, novos critérios de análise da renda per capita, trazidos na Lei nº 14.176 de 22 de junho de 2021, que regulamentam parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social, e permite a realização do computo de gastos que comprometem o orçamento do grupo familiar, é crucial debatermos essa nova perspectiva sobre a condição de miserabilidade e como ela é aplicada hodiernamente, em cada situação específica.

#### 4. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E SUA CRESCENTE DEMANDA À INSTÂNCIA JUDICIAL

O Judiciário desempenhou sua função de julgar com base na Constituição, garantindo que o BPC possa ser concedido de acordo com o que a Lei Maior estabelece, ou seja, como um direito social. A jurisprudência consolidada estabelece que o INSS é parte legítima em ações que buscam a concessão do BPC, não sendo obrigatória a participação da União como litisconsorte necessário. Nesse contexto, torna-se pertinente examinarmos alguns dados significativos relacionados ao aumento das ações judiciais em busca do benefício assistencial.

Conforme dados extraídos do Painel de Grandes Litigantes, disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), temos que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) mantém a posição de maior litigante no polo passivo em âmbito geral, com um total de 2.225.255 (dois milhões duzentos e vinte e cinco mil duzentos e cinquenta e cinco) casos novos nos últimos 12 meses. Nesse passo, a diferença da quantidade total de casos novos em um ano em relação aos 12 meses anteriores foi de 611.469 (seiscentos e onze mil quatrocentos e sessenta e nove) casos. Conforme aborda o CNJ, no Relatório Analítico da Justiça em Números 2023 (ano-base 2022 e atualizado até 01/09/2023), no tópico que trata de assuntos mais recorrentes demandados no Judiciário:

Destaca-se, na Justiça Federal, o elevado quantitativo de processos de direito previdenciário, entre os quais o auxílio por incapacidade temporária é o subtema mais recorrente, seguido pela aposentadoria por incapacidade permanente, por idade ou por tempo de contribuição, que aparecem na listagem dos cinco maiores assuntos do segmento. O outro assunto que aparece com relevância na Justiça Federal são ações de direito assistencial, que versam sobre benefício assistencial de pessoa com deficiência (art. 203, V, CF/88). (CNJ, 2023, p. 274). (grifo nosso)

Nesse ínterim, o CNJ elenca ainda, a relevância em observarmos o peso dos processos das ações previdências e assistenciais dos Juizados Especiais Federais (JEFs) no segmento de justiça, uma vez que, os assuntos acabam por figurar entre os maiores no ranking geral. Padrão que se repete nas turmas recursais. O BPC à pessoa com deficiência, por exemplo, ocupa o 5º (quinto) lugar no ranking de assuntos mais demandados nos JEFs, com 716.391 (setecentos e dezesseis mil trezentos e noventa e um) casos, sendo que desse total 78.015 (setenta e oito mil e quinze) casos estão tramitando nas Turmas Recursais Federais. (CNJ, 2023).

Por conseguinte, a Lista de Alto Risco da Administração Pública Federal do exercício de 2022, elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), esboça alguns problemas identificados na Gestão de benefícios administrados pelo INSS. Acerca do BPC, o órgão expõe que o tempo para concessão do benefício ultrapassa mais de 200 dias, excedendo morosamente

o prazo legal de 90 dias para análise do BPC, nos termos do acordo Judicial firmado nos autos do RE 1171152 - Tema 1066, do STF.

Outrossim, o TCU observou que em 2017, mais de 11% dos 34 milhões de benefícios pagos mensalmente pelo INSS foram concedidos por decisão judicial. Esses achados indicam deficiências na administração dos benefícios previdenciários e assistenciais, cujos gastos anuais chegam a cerca de R\$ 700 bilhões. Além disso, existe o risco de limitar os direitos dos segurados e beneficiários da previdência e assistência social, que somam mais de 100 milhões de pessoas. Nesse sentido, temos que:

A judicialização dos conflitos relativos aos benefícios concedidos pelo INSS tem custo operacional estimado em R\$ 4,7 bilhões. Esse valor corresponde a 24% do custo operacional total dos órgãos envolvidos. As fiscalizações apontaram como principais causas da judicialização: incentivos processuais à litigância; demora no processo administrativo; divergência de entendimento entre o Judiciário e INSS; defesa inadequada da União; problemas e lacunas na legislação; erro do INSS na análise administrativa do benefício; e falta de integração entre sistemas de informação do INSS, do Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e dos órgãos do Judiciário. (TCU, 2023, p. 2). (grifo nosso).

À vista disso, é indubitável que os dados confirmam o crescimento da judicialização do benefício assistencial, mas cabe aqui analisarmos quais as motivações para tantos litígios.

#### **4.1 Principais motivos de indeferimento do BPC na via Administrativa**

Em face das exposições anteriores, constata-se que a LOAS estabelece critérios para a concessão do BPC e a influência desses critérios podem ser analisados e correlacionados às principais razões para o aumento da judicialização do benefício assistencial. Com paráfrase ao autor Francisco (2018), mesmo os últimos anos, registrando relativos avanços no campo jurídico, os parâmetros e critérios utilizados pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pelo Poder Judiciário sempre estiveram permeados por polêmicas.

No dia 5 de julho de 2023, o Ministério da Previdência e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), lançaram o Portal da Transparência Previdenciária, com o intuito de manter o acesso às informações de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais aos cidadãos, segurados, servidores e a imprensa, com dados fornecidos e atualizados a cada mês. E mediante as informações extraídas desta nova fonte, com dados atualizados dos três últimos meses de julho, agosto e setembro até 01/10/2023, é possível identificarmos os impulsos que ensejam a benesse assistencial ser frequentemente demandada no judiciário brasileiro.

Dentre os principais motivos de indeferimento, com relação ao Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência, ocupa em primeiro lugar a justificativa de que o requerente “Não

atende ao critério de deficiência para acesso ao BPC-LOAS”, isso para os meses de agosto e setembro, já com relação ao mês de junho o motivo principal foi de “Deficiência de longo prazo não comprovada na perícia médica”. Nessa senda, os dados também apontam quanto ao Benefício Assistencial ao Idoso, que durante todo o levantamento trimestral, identificou a “Renda familiar mensal acima de ¼ do salário-mínimo, por pessoa” como o principal motivo que levaram as decisões administrativas deste benefício serem negadas.

De um total de 463.568 (quatrocentos e sessenta e três mil quinhentos e sessenta e oito) requerimentos administrativos do INSS concedidos no mês de junho deste ano, apenas 9% corresponde aos destinados ao BPC à Pessoa com Deficiência e 7% destinadas ao BPC/Idoso. Já no mês de agosto, de 571.941 (quinhentos e setenta e um mil novecentos e quarenta e uma) concessões no geral, obteve-se apenas 8,3% para deficientes e 6,6% para idosos. Enquanto isso, o mês de setembro, com 561.385 (quinhentos e sessenta e um mil trezentos e oitenta e cinco) concessões gerais, lidera com a menor porcentagem de benefícios assistenciais deferidos, sendo somente 7,7% desse total para deficientes e 6,0% para idosos. Nesse passo, Silva, analista do seguro social já lecionava que:

Se observadas a grande prevalência de BPCs para deficientes concedidos judicialmente, identifica-se uma especificidade das concessões judiciais, já que nos deferimentos realizados pelo INSS, o número de BPCs para deficientes é pouco maior do que os destinados ao idoso. Esse dado sugere que a legislação do BPC para pessoas com deficiência apresenta maior discricionariedade que a do idoso, dando margem a diferentes interpretações, o que acaba por acarretar maior número de lides judiciais. (Silva, 2012, p. 568)

Os resultados da pesquisa demonstraram, que as razões primordiais que obstruem o acesso ao benefício na via administrativa, estão vinculadas à avaliação de natureza social, notadamente no que concerne ao critério de renda do núcleo familiar e o critério de deficiência. Silva aduz ainda, que em pesquisa que analisou processos judiciais que obtiveram resultado favorável ao impetrante, foram verificadas três tendências de correção judicial predominantes: 1ª. Intervenção judicial devido a erros administrativos na execução do Benefício de Prestação Continuada (BPC) nas agências do INSS, 2ª. Questionamento do conceito legal de deficiência no BPC e 3ª. Questionamento do critério de pobreza estabelecido na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). (Santos, 2009, p. 73, apud SILVA, 2012, p. 564).

Observados os achados da autora, pode-se destacar que ainda nos dias atuais, os principais motivos de indeferimento deste benefício continuam os mesmos. Durante a investigação, constatou-se que aspectos subjetivos não foram considerados no cálculo da renda familiar, levando, conseqüentemente, ao indeferimento das solicitações e, como resultado, à judicialização desses casos.

## 4.2 A judicialização como resultado das interpretações adotadas na esfera administrativa

Devido à burocracia, envolvida nos processos administrativos de requerimentos de Benefício de Prestação Continuada (BPC), observa-se uma alta incidência de judicialização dessas demandas, mesmo antes que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) emita uma resposta ao requerimento apresentado. Isso ocorre, devido à demora excessiva no atendimento, que equivale praticamente a uma negativa implícita do benefício. Essa situação é especialmente preocupante, uma vez que, o atraso pode resultar em sérios prejuízos para os requerentes, já que o BPC é uma assistência de natureza alimentar.

Como resultado, o sistema judiciário fica sobrecarregado, causando ainda mais atrasos e colocando as pessoas que dependem desse benefício em uma situação de desamparo por longos períodos, inclusive com o adiamento das perícias necessárias. Segundo Ivo e Silva *apud* Costa e Pontes (2016), " o Poder Executivo não está assegurando a garantia do acesso da população idosa e deficiente em situação de pobreza ao BPC, sendo necessária a interferência do Poder Judiciário para a defesa dos direitos constitucionais".

A verdadeira função social do processo, deve estar alinhada com a concretização dos objetivos sociais e políticos de efetivar o direito material, equilibrando os valores de celeridade e segurança. O princípio constitucional da duração razoável do processo, estabelecido no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004, garante a todos, tanto no âmbito judicial quanto administrativo, o direito a um processo com duração razoável e meios que garantam a sua tramitação rápida. Portanto, não há dúvidas quanto à aplicabilidade desse princípio no âmbito administrativo, uma vez que, ele é igualmente estabelecido no texto constitucional para os processos judiciais. O Tribunal de Contas da União, esclarece que:

Em relação à judicialização dos benefícios do INSS, entre 2018 e 2021, o TCU apurou que, do total anual de R\$ 609 bilhões em despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, R\$ 92 bilhões (15,1%) foram pagos por decisão judicial. O elevado nível de concessões judiciais gera desperdício de recursos, devido aos seguintes fatores: [...] custo mais elevado do processo judicial, que chega a ser quatro vezes mais caro do que o do processo administrativo; e custo mais elevado da perícia médica judicial. Na esfera estadual, é mais que o dobro do custo de uma perícia administrativa; na esfera federal, o custo é 1,6 maior. (TCU, 2023, p. 2). (grifo nosso).

Consoante a isso, com base em dados averiguados utilizando-se de filtros de espécie e despacho, no Painel de Benefícios Previdenciários que apresenta pagamentos e concessões de benefícios da previdência e da assistência social, disponibilizados pela Controladoria-Geral da

União (CGU), temos que entre o período do mês de janeiro a junho do ano de 2023, em análise geral, cerca de 54.354 (cinquenta e quatro mil trezentos e cinquenta e quatro) BPCs foram concedidos em decorrência de ação judicial, sendo 7.990 (sete mil novecentos e noventa) concessões de amparo assistencial ao idoso e 46.364 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e quatro) concessões de amparo assistencial ao portador de deficiência.

Os motivos que levam a proteção social não contributiva, ter esse crescente número de concessões em âmbito judicial, concentra-se na forma em que tais demandas são apreciadas. O Poder Judiciário age com base no artigo 4º do Decreto-lei 4.657/1942, conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que permite ao juiz decidir com base na analogia, nos costumes e nos princípios gerais do direito quando a lei for lacunosa.

Essa atuação, é orientada pela premissa de que tanto o Estado quanto a Sociedade têm a responsabilidade de assegurar tratamento igualitário para aqueles que necessitam acessar sistemas sociais voltados para os menos favorecidos. Enquanto o INSS segue o princípio da reserva legal, ao avaliar os pedidos do Benefício de Prestação Continuada (BPC) conforme o direito existente e suas regulamentações “na letra fria da lei”, o Poder Judiciário adota uma interpretação mais abrangente do que a prevista na legislação, no que se refere à proteção dos interesses assistenciais.

Embora os poderes Legislativo e Executivo, sejam responsáveis por criar e executar as leis, respectivamente, o Poder Judiciário desempenha um papel de controle constitucional, garantindo que essas leis não violem a Constituição. A interpretação conjunta ocorre por meio do diálogo entre esses poderes e, em certos casos, decisões do Poder Judiciário podem influenciar a mudança ou o aprimoramento das leis pelo Legislativo.

Portanto, a interpretação da Constituição é um processo colaborativo entre os três poderes, cada um cumprindo seu papel específico para garantir que as normas constitucionais sejam respeitadas e aplicadas adequadamente. Há inclusive, entendimento jurisprudencial, quanto as interpretações aplicadas pelos magistrados em esfera judicial, com relação à apreciação do benefício.

Quanto à condição de necessitado, sua aferição mais singela dá-se com a subsunção da renda familiar per capita a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, mas não é só, pois “poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade.” (§ 11 do art.20 da Lei nº 8.742/1993), não estando o Judiciário limitado à literalidade do parâmetro legal objetivo, como já entendeu a jurisprudência do STF (Rel nº4.374/PE, j. 18/04/2013) e do STJ (REsp 1112557/MG, j. 28/10/2009). Ou seja, o parâmetro da renda per capita é meramente indicativo, estando o julgador livre para analisar as circunstâncias de cada caso concreto e concluir, de acordo com seu livre convencimento motivado, se a parte demandante efetivamente comprovou não possuir meios de garantir a própria subsistência ou de tê-la provida por sua família, somente assim tornando justificada a

subsidiária prestação assistencial do Estado. E não há presunção absoluta de miserabilidade, mesmo para quem pleiteia benefício assistencial e ostenta renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo (TNU, PEDILEF n° PEDILEF n° 5000493-92.2014.4.04.7002, j. 14/04/2016). TRF1. PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL. Benefício Assistencial (Art. 203, V CF .1000682-70.2020.4.01.4300. Órgão julgador 5ª Vara Federal de Execução Fiscal e Juizado Especial Cível da SJTO do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Data do Julgamento: 26/05/2021. (grifo nosso).

Consoante a isso, a Súmula 80 da Turma Nacional de Uniformização (TNU), preconiza que:

Nos pedidos de benefício de prestação continuada (LOAS), tendo em vista o advento da Lei 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.

No tocante aos critérios, que ocupam maior influência no aumento da judicialização do amparo social. Cabe aqui trazer à baila, que desde 2012, o ajuizamento do benefício tem sido impulsionado, em grande parte, pelos questionamentos sobre os critérios de renda e a definição de deficiência adotados pela política, tanto em ações coletivas quanto em processos individuais (Silva, 2012). Embora em 2013, o critério de renda tenha sido declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) devido à sua excessiva restrição, a regra ainda permanece em vigor. O STF não definiu claramente os efeitos dessa decisão, instruindo apenas que a situação fosse analisada caso a caso pelos juízes, sem estabelecer um padrão definitivo. Isso resultou em uma notável lacuna legal preenchida por decisões judiciais casuísticas.

De todo modo, ao se tratar de um pedido judicial, compete ao magistrado examinar individualmente cada situação e avaliar o critério subjetivo de miserabilidade para aqueles que solicitam o Benefício de Prestação Continuada. Nesse contexto, o juiz tem a prerrogativa de flexibilizar a exigência de renda do grupo familiar, podendo aplicar o critério subjetivo avaliando as condições sociais do requerente, e em casos de deficiência, determinar a realização de perícias médicas por médicos especialistas, equidistante das partes do processo e que possua confiança do referido juízo. Isso acaba por justificar o aumento da judicialização dos benefícios assistenciais, uma vez que, os tribunais parecem mais propensos a deferir as demandas dos requerentes.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste estudo, foi discutir a importância da proteção social não contributiva para os grupos vulneráveis, como idosos e pessoas com deficiência, destacando o papel da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) na regulamentação do Benefício de Prestação

Continuada (BPC), analisando os critérios estabelecidos nesta lei para a concessão do benefício, avaliando-os quanto a sua adequação e suficiência em garantir a proteção social e especialmente, elucidando as principais causas por trás do aumento da judicialização desse amparo assistencial.

As discussões realizadas, apontam para a relevância de rever os critérios utilizados pelo INSS na avaliação dos pedidos de BPC, pois os dados revelaram que os critérios de renda familiar per capita e o conceito de deficiência são os principais motivos para o indeferimento na via administrativa, e conseqüentemente, possuem maior influência no crescente número de ações judiciais do benefício, considerando as lacunas legislativas e as discrepâncias interpretativas que os permeiam.

A atuação do Poder Judiciário, evidenciou uma interpretação mais ampla dos critérios, permitindo uma análise subjetiva da miserabilidade e uma flexibilização da exigência de renda familiar. Em teoria, os litígios podem ser evitados nos casos em que a legislação tenha acompanhado a interpretação jurisprudencial, no entanto, no caso do BPC as controvérsias continuam a surgir devido à divergência de interpretação dos critérios usados para avaliar a condição de incapacidade e principalmente de miserabilidade.

Destarte, como sugestão para uma resolução efetiva das diferenças existentes, é necessário progredir administrativamente, adotando um modelo de avaliação que leve em consideração outros aspectos do contexto social do requerente, como fatores pessoais, ambientais, socioeconômicos e familiares, que possam impactar de maneira direta ou indireta sua capacidade de sustento financeiro. Portanto, diante da complexidade do tema, é fundamental repensar os critérios e processos de concessão do BPC, visando garantir uma proteção social mais eficaz e equitativa para os indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

O fortalecimento das políticas públicas, a busca por maior celeridade nos processos administrativos e a extensão dos métodos interpretativos mais adotados pelo judiciário para que também sejam considerados aplicáveis nas análises administrativas, podem ser aspectos-chave para assegurar o acesso adequado e oportuno ao benefício assistencial, buscando assim, a redução da judicialização desse amparo, uma vez que, com paráfrase as palavras de (Sposati 2015), a proteção social não pode ser apenas teórica ou de discurso; para ser genuína, ela deve se manifestar na prática, em situações concretas. Caso contrário, não pode ser considerada proteção social.

Sob esse viés, a pretensão é que esta pesquisa fomente o diálogo acerca do tema em

comento, agregando conhecimento à comunidade acadêmica e geral, visando a troca de saberes e colaborando com pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p 14.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de mai. 2023.

BRASIL, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Brasília-DF, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 27 de mai. 2023.

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 de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 de set. de 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6214compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6214compilado.htm)>. Acesso em: 04 de out. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Cartilha Sistema Único de Assistência Social – SUAS**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2009. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Consolidacao\\_Suas.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf)>. Acesso em: 04 de out. 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portal da Transparência Previdenciária**. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/inss/pt-br/portal-de-transparencia>>. Acesso em: 04 de out. 2023.

BRASIL. Controladoria-Geral Da União – CGU. **Painel Benefícios Previdenciários**. Concessões, 2023. Disponível em: <<mailto:https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis/beneficiosprevidenciarios>>. Acesso em: 04 de nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. **Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 2003. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 05 de out. 2023.

BRASIL. Lei nº. 14.176, de 22 de junho de 2021. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência);**

**autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências.** Disponível

em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm)>. Acesso em: 07 out. 2023.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. **Súmula n. 80**. Data do Julgamento 15 de abril de 2015. Disponível em:

<<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=80>>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL, Decreto – Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942 – **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. Disponível

em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm)>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região-TRF1. Procedimento do Juizado Especial Cível. Sentença Tipo A: 1000682-70.2020.4.01.4300/ TO. Juiz: SANTOS, Walter Henrique Vilela. DJe: 26 mai. 2021| Jurisprudência. **Jusbrasil**, 2021. Disponível

em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-1/1249632645/inteiro-teor-1249632646>>. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.112.557 – MG. Relator: MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **Tema Repetitivo 185**. DJe 20 nov. 2009. Disponível em:

<[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp)>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.355.052 – SP. Relator: GONÇALVES, Benedito. **Tema Repetitivo 640**. DJe 05 nov. 2015. Disponível em:

<[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp)>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 567.985/MT**, Relator Ministro Marco Aurélio, DJe 18 de abr. 2013. Disponível

em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>> Acesso em: 04 out. 2023.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COSTA, Ana Cristina Pereira da; PONTES, Maria Gretti de Almeida. (2016). Benefício de prestação continuada: Fundamentação legal, formas de acesso e reconhecimento de direito. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. Disponível

em: <<https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22517/15015>>. Acesso em: 09 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel grandes litigantes 2023**. Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 04 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2023** / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2023.

FRANCISCO, Marciano Emigdio. **Restrições de acesso ao Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) na esfera administrativa e judicial: "miserabilidade" inconstitucional?** Jusbrasil, 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/restricoes-de-acesso-ao-beneficio-de-prestacao-continuada-da-assistencia-social-bpc-na-esfera-administrativa-e-judicial-miserabilidade-inconstitucional/661874504>>. Acesso em: 28 de mai. 2023.

GAIO, Julia Laranjeira. **Considerações sobre os critérios para a concessão do BPC (benefício de prestação continuada) trazidos na LOAS e seus reais impactos para os vulneráveis.** Conteúdo Jurídico, 2023. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/61413/consideraes-sobre-os-critrios-para-a-concesso-do-bpc-beneficio-de-prestao-continuada-trazidos-na-loas-e-seus-reais-impactos-para-os-vulnereis>>. Acesso em: 03 de jun. 2023.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 20 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

LEITAO, Andre Studart ; MEIRINHO, Augusto Grieco Sant'Anna . **Manual de Direito Previdenciário.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 1. 896p

LEMONS, Danilo. **BPC/LOAS: Benefício de Prestação Continuada Para Baixa Renda (2023).** Lemos de Miranda Advogados, 2023. Disponível em: <[https://lemosdemiranda.adv.br/bpc-loas/#Requisito\\_subjetivo\\_65\\_anos\\_ou\\_deficiencia](https://lemosdemiranda.adv.br/bpc-loas/#Requisito_subjetivo_65_anos_ou_deficiencia)>. Acesso em: 26 de set. 2023.

MALUCELLI, D., NETO, E.S. **CONSTRUÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL INDÍGENA – POLÍTICAS DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA SOCIAL E PREVIDÊNCIA.** Caderno Humanidades em Perspectivas - I Simpósio de Pesquisa Social e I Encontro de Pesquisadores em Serviço Social - Edição Especial Julho/2018. Disponível em: <<https://www.cadernosuninter.com/index.php/humanidades/article/view/801/638>>. Acesso em: 07 de jun. 2023.

NÚÑEZ, Benigno Novo. **Direito humano à seguridade social.** DireitoNet, 2022. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/12231/Direito-humano-a-seguridade-social>>. Acesso em: 03 de jun. 2023.

RIBEIRO, Euda Neres. **Judicialização do benefício de prestação continuada: Debate sobre o critério de miserabilidade.** Jus.com.br, 2022. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/99095/judicializacao-do-beneficio-de-prestacao-continuada-debate-sobre-o-criterio-de-miserabilidade>>. Acesso em: 03 de jun. 2023.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito Previdenciário** / Marisa Ferreira dos Santos; coord. Pedro Lenza. – 12. ed. – São Paulo: SaraivaJur, 2022. (Coleção Esquematizado®)

SILVA, Naiane Louback da. **A judicialização do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social,** São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/MyhVmjqjMfVx77VsYXLddGM/?lang=pt#>>. Acesso em: 07 de jun. 2023.

SPOSATÍ, Aldaíza. **Gestão Organizacional, Vigilância Socioassistencial e Trabalho em uma década de gestão do SUAS- 2005 – 2015.** São Paulo, 2015. Disponível

em:<[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto\\_1\\_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto_1_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2023.

**TCU. LISTA DE AUTORISCO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL 2022,**  
Tempestividade e focalização dos benefícios assistenciais. Disponível em:  
<[https://sites.tcu.gov.br/listadeautorisco/tempestividade\\_e\\_focalizacao\\_dos\\_beneficios\\_assistenciais.html](https://sites.tcu.gov.br/listadeautorisco/tempestividade_e_focalizacao_dos_beneficios_assistenciais.html)>Acesso em: 20 de set. 2023.