

O CRITÉRIO DA MISERABILIDADE NOS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA E O CONFLITO INTERPRETATIVO ENTRE A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS TRIBUNAIS

Ana Clara do Prado Braidá

Fernanda Freitas de Souza Delegá

RESUMO

O artigo analisa o critério da miserabilidade como requisito essencial para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em contraste com a interpretação dos tribunais brasileiros. Inicialmente, apresenta um panorama histórico do assistencialismo no Brasil e a evolução da assistência social até sua consagração como direito fundamental na Constituição Federal de 1988. A autora destaca que, apesar da legislação fixar a renda per capita inferior a 1/4 do salário mínimo como parâmetro objetivo de miserabilidade, o Poder Judiciário tem relativizado esse critério, adotando uma análise mais ampla e contextual, orientada pelo princípio da dignidade da pessoa humana. O estudo evidencia o conflito entre a aplicação estrita da lei pelo INSS e a postura mais humanizada adotada pelos tribunais, como o STF e o STJ, que reconhecem a insuficiência do critério puramente econômica diante das múltiplas expressões da vulnerabilidade social. Conclui-se que a interpretação da LOAS deve ser realizada de forma sistemática e constitucional, de modo a assegurar efetividade aos direitos fundamentais e promover a justiça social, sendo necessária uma evolução legislativa que reflita as reais condições socioeconômicas dos beneficiários.

Palavras-chaves: Benefício de Prestação Continuada; Miserabilidade; Assistência Social; Dignidade da Pessoa Humana; Conflito Interpretativo.

ABSTRACT

This article analyzes the criterion of economic insufficiency (*miserabilidade*) as an essential requirement for granting the Continuous Cash Benefit (BPC), provided for in the Organic Law of Social Assistance (LOAS), in light of the interpretative conflict between the legislation and the understanding of Brazilian courts. It begins with a historical overview of social assistance in Brazil and its evolution into a fundamental social right guaranteed by the 1988 Federal Constitution. Although the law establishes a per capita income threshold of one-fourth of the minimum wage to determine eligibility, the Judiciary has increasingly adopted a broader and more contextual interpretation based on the principle of human dignity. The study highlights the divergence between the strict legal approach applied by the National Institute of Social Security (INSS) and the more flexible, humanized stance of the Judiciary, which considers additional social and economic factors. It concludes that the interpretation of LOAS must be systematic and aligned with constitutional principles to ensure the effectiveness of social protection and promote social justice, calling for a legislative evolution that reflects the real conditions of the population in need.

Keywords: Continuous Cash Benefit; Economic Insufficiency; Social Assistance; Human Dignity; Interpretative Conflict

1. INTRODUÇÃO

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), instituído pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), representa uma importante ferramenta de inclusão social, assegurando um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover sua própria subsistência ou de tê-la provida por sua família. A concessão do benefício está condicionada à demonstração da

miserabilidade do requerente, medida tradicionalmente aferida por um critério objetivo: renda familiar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo.

Contudo, esse critério tem sido alvo de intensos debates jurídicos, sociais e políticos, diante da constatação de que ele não reflete, por si só, a realidade complexa da vulnerabilidade socioeconômica enfrentada por grande parte da população brasileira. A rigidez na aplicação desse parâmetro legal, especialmente por parte da Administração Pública, tem gerado um volume significativo de demandas judiciais, nas quais o Poder Judiciário se vê compelido a adotar uma interpretação mais flexível e alinhada aos princípios constitucionais, em especial à dignidade da pessoa humana.

Dessa forma, o presente estudo tem como objetivo analisar o critério da miserabilidade no contexto do BPC, bem como o conflito interpretativo existente entre a literalidade da LOAS e o entendimento adotado pelos tribunais superiores. A pesquisa parte de uma abordagem teórico-normativa e jurisprudencial, visando compreender os fundamentos que justificam a flexibilização do critério econômico e os impactos dessa divergência na efetividade do direito à assistência social.

2. O SURGIMENTO DO ASSISTENCIALISMO NO BRASIL

2.1 Breve análise histórica quanto a evolução do assistencialismo no Brasil

O assistencialismo no Brasil remonta ao período colonial, quando a assistência social era conduzida por instituições religiosas, principalmente, pela Igreja Católica, de modo que, foram as pioneiras na organização de ações de caridade e assistência com o objetivo em atender populações marginalizadas, como crianças e adolescentes abandonados e moradores de rua, com o designo de fazer o bem em nome de Deus. A intervenção estatal durante esse período era praticamente inexistente, e a única política de assistência social existente era operada pela Igreja.

Com a vinda do capitalismo monopolista no Brasil, o assistencialismo começou a ser visto como uma questão social, gerando a necessidade de implementação de políticas públicas e institucionais, sendo assim, o Estado passou a reconhecer a pobreza como um problema social e político, impulsionada em grande parte pela luta dos trabalhadores por melhores condições de

vida e pela proteção aos direitos sociais, especialmente no tocante à saúde, previdência e assistência social. Tal movimento gerou o desenvolvimento de políticas sociais que buscaram atender às necessidades da sociedade mais vulnerável, amparando os desassistidos por meio de uma organização mais estruturada e intervenções estatais.

De acordo com Iamamoto (1999, p. 27), a questão social deve ser entendida como o conjunto das expressões das desigualdades características da sociedade capitalista madura, cuja base é a produção social, enquanto a apropriação dos seus frutos permanece privada e monopolizada por uma parcela da sociedade. A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços significativos ao assegurar direitos civis, políticos e sociais.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, houve grandes avanços no tocante dos direitos civis, políticos e sociais. A assistência social tornou-se uma política pública não contributiva, atendendo àqueles que dela necessitassem, sem exigir qualquer contribuição para a seguridade social. O artigo 203 do texto constitucional trouxe os objetivos da assistência social:

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

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei." (BRASIL, 1988) (grifei)

Essa nova configuração marcou a transição de um modelo assistencialista, baseado na caridade e filantropia, para um sistema de assistência social estruturado por políticas públicas,

orientado pelo respeito aos direitos dos cidadãos e pela responsabilidade do Estado em prover assistência, além disso, essa mudança reflete uma ruptura lógica assistencialista tradicional, onde a ajuda ao vulnerável dependia da benevolência do prestador, o qual muitas vezes, estava vinculada a interesses religiosos e ideológicos, isentando totalmente a responsabilidade do Estado.

Assim, a assistência social passou a ser uma política de garantia de direito e promoção da dignidade humana, o que permite uma análise crítica de seu papel no combate às desigualdades, e na efetivação da justiça social, valores fundamentais expressos na Carta Magna de 1988.

2.2 A Assistência Social segundo a Constituição Federal de 1988

A assistência social é um dever do Estado que tem por objetivo prover os mínimos sociais, composta por um conjunto de ações de iniciativa pública voltadas à garantia das necessidades básicas do cidadão, conforme dispõe o artigo 1º da Lei 8.742/93:

*Art. 1º A assistência social, **direito do cidadão e dever do Estado**, é Política de Seguridade Social **não contributiva**, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (grifei)*

Desse modo, assistência social é um direito assegurado ao cidadão, de caráter não contributivo, e deve ser garantido pelo Estado. Diferentemente de outros benefícios, não exige contraprestação dos usuários. A implementação dessa política pública representa uma ruptura com o cenário histórico de ausência estatal, em que a assistência se limitava a práticas de caridade e filantropia voltadas apenas aos pobres.

A Constituição Federal, nos artigos 203 e 204, consagra a assistência social como um direito universal, acessível a todos que dela necessitarem, independentemente de contribuições para a seguridade social. Esse marco instituiu uma política pública destinada a pessoas em situação de vulnerabilidade, com o objetivo de reduzir a pobreza e promover a inclusão.

O artigo 203 estabelece os destinatários e os objetivos da assistência social, enquanto o artigo 204 define as diretrizes que estruturam essa política, incluindo as fontes de

financiamento, a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade na formulação e fiscalização das ações, senão vejamos:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Após 36 anos da promulgação da Constituição, a assistência social no Brasil conta com uma estrutura robusta: são 8,5 mil Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 2,8 mil Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), 7,8 mil Centros de

Convivência, dois mil Centros Dia ou unidades similares, 6,3 mil Unidades de Acolhimento e 237 Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centros Pop)¹.

1.3. Objetivos quanto a assistência social

Os objetivos da Assistência Social incluem a proteção social com foco na garantia da vida, na redução de danos e na prevenção de riscos. Esses objetivos abrangem especialmente a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

2. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) estabelece que a assistência social, direito fundamental do cidadão e dever do Estado, constitui em uma política de seguridade social de caráter não contributivo, ou seja, não é necessário que o requerente contribua a Autarquia Previdenciária para que tenha direito a algum benefício ou assistência prestada pela assistência social. Seu objetivo é garantir os mínimos sociais por meio de um conjunto integrado de ações, promovidas tanto pelo poder público quanto pela sociedade, visando assegurar o atendimento às necessidades básicas da população.

Andrade (2012, p. 201) conceitua o Benefício de Prestação Continuada (BPC) o benefício assistencial devido ao idoso e ao deficiente que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, ressalta duas espécies de benefício assistencial, considerando que em ambas é indispensável a hipossuficiência.

As condições para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC), correspondente a um salário-mínimo mensal destinado à pessoa com deficiência e ao idoso em estado de carência socioeconômica, estão previstas nos artigos 20 e 21 da LOAS. Esses dispositivos serão analisados no presente estudo, com foco nos critérios e requisitos estabelecidos pela legislação.

Urge mencionar que o Benefício de Prestação Continuada não é aposentadoria. Sua garantia não depende de contribuição para a Autarquia Previdenciária, além de que, diferente

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/35-anos-da-constituicao-federal-um-marco-para-a-assistencia-social-brasileira>. Acesso em: 14 nov. 2024.

dos benefícios previdenciários, o BPC não paga 13º salário e não deixa pensão por morte, em caso de falecimento do beneficiário do BPC.

Para ter direito ao BPC, é imprescindível que a renda per capita, ou seja, a renda por pessoa da família, seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. Esse cálculo é realizado pela divisão da soma dos rendimentos brutos do grupo familiar pelo número total de seus integrantes.

Além do requisito econômico, as pessoas com deficiência submetem-se a avaliações médica e social realizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é o responsável por verificar se os requisitos de deficiência e miserabilidade estão presentes.

Ademais, a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é uma exigência indispensável para o acesso ao benefício, devendo ser efetivada previamente à solicitação do BPC, constituindo uma etapa obrigatória para a análise e eventual concessão do benefício.

2.1 Do Benefício Assistencial À Pessoa Idosa

A proteção social à pessoa idosa é um dos pilares do Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V, da Carta Magna de 1988, assegurando a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos de idade ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção, nem de tê-la provida por sua família.

O critério de idade mínima para pleitear o Benefício de Prestação Continuada (BPC) passou por diversas alterações ao longo do tempo. Inicialmente, com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, a idade mínima estabelecida era de 70 (setenta) anos. Posteriormente, em 1998, com a promulgação da Lei nº 9.720, esse limite foi reduzido para 67 (sessenta e sete) anos. Finalmente, em 2003, com a entrada em vigor do Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03), a idade mínima foi fixada em 65 (sessenta e cinco) anos, critério que permanece vigente até os dias atuais.

Essa redução representou um avanço significativo ao reconhecer que a vulnerabilidade socioeconômica não se limita aos idosos mais avançados em idade, mas também afeta aquelas com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais. Essa mudança ampliou o acesso ao benefício, permitindo que um número maior de idosos em situação de pobreza ou vulnerabilidade tivesse garantida uma renda mínima para subsistência.

Segundo Garcia (2023, p. 1.235), a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos reflete a intenção do legislador em proteger pessoas em situação de vulnerabilidade social que enfrentam dificuldades de subsistência e inserção no mercado de trabalho.

A idade de 65 (sessenta e cinco) anos foi estabelecida como critério para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) considerando o contexto demográfico e as condições de vida da população idosa no Brasil. Essa definição levou em conta fatores como expectativa de vida, saúde e a redução/dificuldade da inserção no mercado de trabalho.

Esse limite etário é amplamente aceito como marco da terceira idade em diversas sociedades, sendo uma fase marcada por desafios específicos, como a diminuição da capacidade laboral, o aumento de despesas médicas e a necessidade crescente de cuidados e assistência.

A partir dessa idade, muitos idosos enfrentam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, seja pela redução de oportunidades adequadas às suas condições físicas (o que prejudicaria em um exame admissional), seja pelo preconceito relacionado à idade. Essa exclusão contribui para a vulnerabilidade econômica, tornando necessário o amparo social.

Além disso, a escolha desse critério considera a expectativa de vida da população brasileira, que tem aumentado ao longo dos anos. Embora a longevidade seja um avanço, ela também implica maior demanda por cuidados e recursos, especialmente entre os mais vulneráveis e economicamente desfavorecidos.

Contudo, é importante reconhecer que fixar uma idade mínima como requisito para o BPC não é isento de críticas. Há casos de indivíduos que, mesmo antes de completarem 65 (sessenta e cinco) anos, já enfrentam situações de extrema vulnerabilidade devido a doenças crônicas, deficiências ou outras condições adversas.

Ao mesmo tempo, a redução da idade mínima implicaria desafios financeiros e administrativos significativos, como o aumento de despesas públicas e da demanda por serviços de assistência social.

Portanto, o critério etário para concessão do BPC é uma questão complexa, que envolve não apenas aspectos demográficos e socioeconômicos, mas também considerações políticas, orçamentárias e administrativas. O equilíbrio entre a proteção social dos mais vulneráveis e a sustentabilidade do sistema previdenciário é essencial.

2.2 Do Benefício Assistencial À Pessoa Com Deficiência

A definição de pessoa com deficiência é central para a análise da concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). De acordo com o art. 2º da Lei Brasileira da Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), considera-se pessoa com deficiência:

Art. 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (grifo nosso)

A deficiência deve ser comprovada por meio de avaliação médica e social realizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), ou por órgãos de entidades da rede de assistência social, para que seja analisada o grau de impedimento e a deficiência que a pessoa é acometida, a legislação prevê que impedimento de longo prazo é aquele que tem prazo mínimo de 02 (dois) anos.

Santos (2016, p. 149), entende que:

Os impedimentos de longo prazo devem ter duração mínima de 2 anos (§10). Isso quer dizer que, se o prognóstico médico for de impedimento por período inferior, não estará configurada a condição de pessoa com deficiência para fins de benefício de prestação continuada. Parece-nos que quis o legislador ser coerente com o prazo de 2 anos para a reavaliação das condições dos benefícios concedidos. A concessão do benefício está sujeita à prévia avaliação da deficiência e do grau de impedimento. Ou seja, é necessário que a perícia indique o tipo de deficiência — se física, mental, intelectual, sensorial, ou conjugação de tipos — bem como o grau de impedimento para o trabalho e para a integração social.

No que diz respeito ao BPC, essa definição tem implicações práticas, de modo que, a comprovação da deficiência deve ser associada à incapacidade de prover o próprio sustento ou de tê-lo provido pela família. O art. 20, §2ª da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993) exige que o requerente demonstre cumulativamente a deficiência e a miserabilidade, estabelecendo critérios objetivos para acesso ao benefício.

No entanto, as dificuldades na aplicação prática do conceito de deficiência surgem tanto no âmbito administrativo, quanto no judicial. No primeiro, há a realização da avaliação biopsicossocial, que integra aspectos médicos e sociais. Todavia, o modelo biopsicossocial ainda enfrenta desafios, em razão da insuficiência de profissionais capacitados e da falta de uniformidade nos critérios de avaliação utilizados entre os Estados.

No âmbito judicial, é recorrente o questionamento das decisões administrativas com base em interpretações divergentes sobre a deficiência e a miserabilidade, levando a diferença entre o entendimento judicial e os limites impostos pela legislação.

3. DO CRITÉRIO DA MISERABILIDADE COMO REQUISITO ESSENCIAL PARA CONCESSÃO DO BPC

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988, garantindo um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

Além disso, a regulamentação do benefício está na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei nº 8.742/1993, que estabelece a miserabilidade como um requisito fundamental para sua concessão.

O critério econômico para aferição da miserabilidade está no previsto no o art. 20, §3º da Lei nº 8.742/1993:

Artigo 20, § 3º: Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste 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.

Esse parâmetro foi adotado pelo legislador como um meio objetivo de delimitar a condição de extrema pobreza entre as pessoas que desejam pleitear o benefício.

No entanto, esse critério tem sido amplamente questionado, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, pelo de fato de existir diversas situações no tocante à vulnerabilidade social. Mesmo com o limite da renda per capita estabelecido pela legislação, há diversos estudos que

apontam que família com renda ligeiramente superior ao limite estabelecido, ainda enfrentam dificuldades para garantir o sustento básico, tendo em vista que pode haver diversas despesas com medicamentos, tratamentos médicos e outras necessidades essenciais.

A flexibilização do critério da miserabilidade é essencial para garantir a dignidade e sobrevivência das pessoas que vivem em situação de miserabilidade social. É necessário que se tenha uma análise sobre a condição socioeconômica mais ampla, levando em consideração as despesas básicas para uma sobrevivência digna.

4. O CRITÉRIO DA MISERABILIDADE EM CONSONÂNCIA COM O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A aplicação rígida do critério de miserabilidade têm sido objeto de debates doutrinários e jurisprudenciais, especialmente, no tocante à sua adequação ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, conforme artigo 1º, inciso III da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário 567.985/MT, reconheceu a inconstitucionalidade da aplicação isolada do critério de renda,

permitindo que o Poder Judiciário utilize outros meios de aferição da condição de miserabilidade do requerente.

A flexibilização desse critério da miserabilidade em consonância com a dignidade da pessoa humana reforça a necessidade de uma análise mais ampla da realidade dos indivíduos em situação de miserabilidade. É consolidado o entendimento de que a renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo não pode ser aplicada de forma absoluta, sendo necessário, a análise do contexto socioeconômico do requerente para aferir sua real condição de miserabilidade.

Portanto, a evolução jurisprudencial e doutrinária acerca do tema demonstra a necessidade de interpretar o critério da miserabilidade de maneira compatível com o princípio da dignidade humana, garantindo que o Benefício de Prestação Continuada cumpra a sua função social de amparar aqueles que efetivamente se encontram em situação de vulnerabilidade, sem que a rigidez de um critério puramente econômico exclua indevidamente beneficiários que dele necessitam para uma existência digna.

Maria Helena Diniz (DINIZ, 2020), critica o critério da miserabilidade definido pela LOAS, afirmando que ele pode ser insuficiente para garantir a dignidade humana. Em sua obra Curso de Direito Constitucional, Diniz menciona que a Constituição Federal define um padrão mínimo de proteção social que deveria ser melhor refletido nos critérios de concessão de benefícios assistenciais. Segundo ela, a exigência de uma renda per capita que seja inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo pode não garantir uma vida digna, afetando a eficácia dos direitos fundamentais que a própria Constituição estabelece.

A crítica ao critério de miserabilidade para a concessão do BPC, reflete uma preocupação com a eficácia dos direitos fundamentais e com a promoção de uma vida digna, conforme estabelecido pela Constituição Federal. A reavaliação desse critério pode ser crucial para garantir que o benefício atenda, de forma adequada, às necessidades dos indivíduos em condições de vulnerabilidade, conforme dispõe os princípios constitucionais de proteção e dignidade humana.

5. DIVERGÊNCIA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O JUDICIÁRIO ACERCA DO CRITÉRIO DA MISERABILIDADE

Atualmente, existe uma grande divergência entre o entendimento da Administração Pública, representada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Poder Judiciário.

O INSS, enquanto órgão administrativo responsável pela análise e concessão dos benefícios assistenciais, aplica estritamente o critério legal, embasado na necessidade de controle orçamentário e na vinculação à legislação vigente. Para a autarquia previdenciária, a aferição da miserabilidade deve seguir os critérios normativos, garantindo previsibilidade na concessão dos benefícios e evitando impactos financeiros desproporcionais ao orçamento da seguridade social. Por outro lado, o judiciário, com fundamento em princípios constitucionais e no contexto social e econômico dos requerentes, tem relativizado esse critério, permitindo a consideração de outros fatores para aferir a real condição de vulnerabilidade do postulante.

Para demonstrar a grande divergência entre a Autarquia Federal, Tavares (2011, p. 19) utiliza o seguinte exemplo:

“Em uma família composta por quatro pessoas, na qual somente o cônjuge varão trabalha e recebe 1 salário-mínimo, a esposa, ocupada com os cuidados dispensados principalmente a uma das filhas, portadora de deficiência mental incapacitante, não tem como se dedicar a uma atividade laboral. Como o requisito legal somente considera necessitado aquele cuja renda familiar per capita seja inferior a 1/4 do salário-mínimo e, no exemplo, a renda encontra-se exatamente nesse valor, poderia o juiz desconsiderar a previsão legal?”

O recente entendimento do INSS ao indeferir o benefício assistencial para aqueles que necessitam, encontra-se em dissonância à justiça social pretendida pela Seguridade Social, é necessário a análise da necessidade de um mínimo existencial, abarcando a possibilidade de exercício de atividade laboral, além da impossibilidade de sustento próprio.

A Administração Pública segue estritamente o princípio da legalidade, o que de fato dispõe o artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, vejamos:

Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade,

impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:.

Sendo assim, a atuação do gestor público deve estar rigidamente vinculada ao que dispõe a legislação. Nesse sentido, a Instrução Normativa nº 128/2022 do INSS, reforça a aplicação do critério de renda previsto na LOAS como requisito essencial para a concessão do BPC, com o objetivo de assegurar a previsibilidade e controle orçamentário.

Assim, o INSS justifica a rigidez do critério com base na necessidade de uniformização da concessão do benefício e na limitação imposta pelo orçamento público, de modo que, a Autarquia Previdenciária segue estritamente o princípio da legalidade.

Por outro lado, o Egrégio Tribunal Federal da 1ª Região demonstra outra linha de entendimento, de modo que, sua análise no tocante à miserabilidade é ampla, onde se considera fatores sociais e econômicos, conforme segue:

“PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. LEI Nº 8.742, DE 1993 (LOAS). REQUISITOS LEGAIS. IDADE SUPERIOR A 65 ANOS. HIPOSSUFICIÊNCIA. CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE. 1. Por se tratar de

sentença líquida, aplicável o § 2º do artigo 475 do Código de Processo Civil, razão pela qual a sentença não está sujeita ao duplo grau de jurisdição. 2. O benefício de prestação continuada é devido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. 3. A família com renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo não é capaz de prover de forma digna a manutenção do membro idoso ou portador de deficiência física (§ 3º, art. 20, Lei 8.742/93). Contudo, o legislador não excluiu outras formas de verificação da condição de miserabilidade. Precedentes do STJ, da TNU e desta Corte. 4. Outro benefício assistencial ou previdenciário, de até um salário-mínimo, pago a idoso, ou aposentadoria por invalidez de valor mínimo paga à pessoa de qualquer idade, não deverão ser considerados para fins de renda per capita; devendo-se excluir tanto a renda quanto a pessoa do cômputo para

aferição do requisito (PEDILEF 200870950021545, JUIZ FEDERAL SEBASTIÃO OGÊ MUNIZ, TNU – Turma Nacional de Uniformização, DJ 15/09/2009). 5. A parte autora atendeu aos requisitos legais exigidos: idade superior a 65 anos e renda per capita inferior a ¼ do salário-mínimo, viabilizada pela exclusão da renda do cônjuge idoso e do filho portador de necessidades especiais (fls. 10 e 24/48). 6. Embora a antecipação de tutela tenha sido deferida de forma irregular em razão da ausência de pedido expresso da parte autora, deve ser mantida, porque o recurso eventualmente interposto contra o Acórdão tem previsão de ser recebidos apenas no efeito devolutivo. 7. Apelação não provida. (TRF-1 – AC: 2200 MG 2005.38.04.002200-2, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO DE ASSIS BETTI, Data de Julgamento: 05/12/2012, SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.28 de 22/01/2013).”

Na tese defendida pelo Egrégio Tribunal Federal da 1ª Região, o critério da miserabilidade é para pessoas que não possam prover sua subsistência ou de tê-la provida por sua família, no entanto, é afastado nas análises do Benefício de Prestação Continuada, benefícios previdenciários de até 01 (um) salário mínimo concedido ao idoso, aposentadoria por invalidez de até 01 (um) salário mínimo concedido à pessoa de qualquer idade, desse modo, os benefícios acima citados são excluídos da aferição de requisito do Benefício de Prestação Continuada.

Conforme defendido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ),² a renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo configura presunção absoluta de miserabilidade, sendo dispensado outros meios de provas. Por outro lado, ultrapassado o limite estabelecido legalmente, outros meios de provas podem ser utilizados para a demonstração da condição do postulante. Em outras palavras, o STJ entende que o critério da miserabilidade trazida pela LOAS não é um critério absoluto, pois deve ser considerado um limite mínimo, um quantum que, de forma objetiva, é insuficiente para a subsistência da pessoa com deficiência e do idoso, podendo o julgador fazer uso de outros fatores para comprovar a miserabilidade do requerente.

² Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-eletronica-2010_217_2_capTerceiraSecao.pdf. Acesso em: 28 jan. 2025

Compreende-se que há necessidade da valoração das provas produzidas nos autos para a aferição da miserabilidade, mesmo que a renda per capita seja superior a ¼ do salário mínimo, devendo-se analisar o contexto social e econômico no qual o indivíduo está inserido.

A divergência entre a Administração Pública e o Poder Judiciário no tocante à miserabilidade é gritante, tendo em vista a não flexibilização do INSS e a ampla análise do Judiciário.

É dever do Estado prever o mínimo existencial ao indivíduo vulnerável, evitando o critério objetivo e defasado da miserabilidade, devendo-se analisar a realidade fática e social. Atualmente, verifica-se uma grande violação dos princípios da dignidade humana, da solidariedade social, da justiça social, e demais princípios defendidos na Constituição Federal.

A divergência trazida nesse estudo, demonstra o aumento das concessões no âmbito judicial, onde sobrevém a sobrecarga ao Poder Judiciário, principalmente nos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), implicando na prestação jurisdicional célere.

A judicialização excessiva da Seguridade Social, vêm decorrente da falta de efetividade de direitos garantidos constitucionalmente, e da desarmonia de políticas legislativas em nosso país, que estabelece parâmetros diferentes para a mesma contingência social, prejudicando assim, a sociedade em geral.

A dificuldade a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) implica na exclusão social dos menos favorecidos, pois pessoas idosas e portadores de deficiência necessitam de auxílio assistencial para viver de forma não desumana. A interpretação legislativa com princípios estabelecidos na própria Constituição Federal evita situações de injustiça social.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) constitui um dos principais instrumentos de efetivação da proteção social no Brasil, especialmente quando se trata à garantia de direitos fundamentais a pessoas em condições de riscos sociais, como idosos e pessoas com deficiência. Estabelecido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), o benefício não exige contribuição prévia à seguridade social, mas para ter direito a sua concessão é indispensável à comprovação da miserabilidade do requerente.

A miserabilidade definida pela renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, tem sido alvo de intensos debates jurídicos e sociais, principalmente quanto à sua rigidez e à insuficiência para representar a realidade socioeconômica dos requerentes. A análise restrita à renda ignora aspectos essenciais, tais como, despesas com medicamentos, alimentação, moradia e outras necessidades básicas que comprometem a subsistência com dignidade.

É evidente a divergência entre a Administração Pública, representada pelo INSS, e o Poder Judiciário acerca do critério da miserabilidade. Enquanto o INSS adota uma interpretação estritamente legalista, o Poder Judiciário tem adotado uma postura mais humanizada, considerando o princípio da dignidade da pessoa humana como ponto interpretativo. A jurisprudência recente, incluindo posicionamentos do STJ e do STF, tem reconhecido a possibilidade de flexibilização do critério econômico, adquirindo uma análise de outros fatores que evidenciem a real situação de vulnerabilidade do postulante.

Existe a necessidade de evolução normativa que contemple de forma mais eficaz a realidade social dos beneficiários. A permanência de um critério rígido e objetivo, não apenas compromete a efetividade do benefício, como também contribui para a judicialização em massa, não restando outra alternativa a não ser socorrer ao Poder Judiciário.

Assim, conclui-se que é imprescindível uma interpretação sistemática e constitucional da LOAS, de modo a harmonizar a norma infraconstitucional com os princípios fundamentais da Carta Magna de 1988, sobretudo, ao princípio da dignidade da pessoa humana, a justiça social e a solidariedade. A superação do conflito interpretativo entre o texto legal e a prática judicial é essencial para que o Benefício de Prestação Continuada cumpra efetivamente seu papel na promoção da inclusão social e da justiça distributiva, pilares do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MEDEIROS, Juliana, **A História da Assistência Social no Brasil**, Disponível :<https://www.gesuas.com.br/blog/historia-da-assistencia-social/>. Acesso em: 23 out. 2024

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05 de out. de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm. Acesso em: 22 agost. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **35 anos da Constituição Federal: um marco para a assistência social brasileira**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/35-anos-da-constituicao-federal-um-marco-para-a-assistencia-social-brasileira>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. **Benefício Assistencial ao Idoso e à Pessoa com Deficiência (BPC)**. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia>
bpc#:~:text=O%20Benef%C3%ADcio%20de%20Presta%C3%A7%C3%A3o%20Continuada,com%20defici%C3%Aancia%20de%20qualquer%20idade. Acesso em: 27 jan. 2025.

GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Manual de Direito Previdenciário**. 17. ed. São Paulo: Editora Método, 2023.

ARAÚJO, Maria Clara. **O BPC e o idoso: desafios de um sistema em transformação**. Revista Brasileira de Assistência Social, v. 20, n. 1, p. 15-30, 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social**. Diário Oficial da União, Brasília, 8 dez. 1993.

FREITAS, João; NOGUEIRA, Rafael. **Flexibilização do critério de renda no BPC: uma análise judicial**. Revista de Direitos Fundamentais, v. 14, n. 3, p. 101-120, 2020.

SILVA, Fernanda. **A insuficiência do critério econômico nos benefícios assistenciais.** Revista Jurídica de Políticas Sociais, v. 10, n. 2, p. 55-72, 2021.

NOGUEIRA, Rafael. **Miserabilidade e os desafios do BPC: uma análise crítica da jurisprudência.** Revista de Políticas Sociais, v. 15, n. 2, p. 101-120, 2021.

STF. RE 567.985/MT. Rel. Min. Marco Aurélio. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS).

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

STF. Recurso Extraordinário 567.985/MT. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgado em 18/04/2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 fev. 2025.

STJ. Tema Repetitivo 1.113. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em: 14 fev. 2025.