

ANÁLISE DAS DEMANDAS JUDICIAIS DE TUTELA DOS DIREITOS SOCIAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

CAMILA SCARABOTO FERNANDES¹

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as demandas judiciais de Assistência Social que envolva o Benefício de Prestação Continuada em grau recursal no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, utilizando-se para tanto de uma análise quantitativa e qualitativa dos resultados, a fim de que se demonstre a frequência de acionamento do judiciário nestes casos, com o intuito de comprovar que este tem sido meio eficiente para realização da prestação do direito social em questão.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Sociais. Justiciabilidade. Assistência Social. Benefício de Prestação Continuada. Demandas Judiciais.

ABSTRACT

This paper aims to examine Social Assistance lawsuits that involves the Continuous Cash Benefit on appeal to the Federal Court of the 1st Region, using for this purpose a review of the quantitative and qualitative outcomes, in order to demonstrate in what frequency the court is required for these cases, so that it can be shown that this is an efficient way to provide people their social rights.

KEYWORDS: Social Rights. Justiciability. Welfare State. Continous Cash Benefit. Lawsuits.

¹Discente da Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis, Universidade Federal de Uberlândia (FADIR/UFU). Residente na Av. João Naves de Ávila, 2121, Uberlândia/MG, CEP: 38.400-902. Email: fernandes.s.camila@gmail.com

Orientada pelo Prof. Dr. Alexandre Walmott Borges. Docente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (FADIR/UFU). Residente na Rua Tupaciguara, 567, Uberlândia/MG, CEP: 38.400-162. Email: walmott@gmail.com

Pesquisa resultante do Programa de Bolsa Institucional de Iniciação Científica (CNPq/UFU).

INTRODUÇÃO

O trabalho tem como objetivo analisar quantitativamente e qualitativamente a concessão de benefícios assistenciais em via recursal no Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Mais especificamente, trata-se de catalogar o provimento ou não do Benefício de Prestação Continuada em apelações cíveis, bem como analisar o tempo de duração dos processos a partir da data em que se deu início na via recursal até a publicação da decisão em 2ª instância pelo referido Tribunal.

Almeja-se com isso demonstrar que a pretensão levada em juízo na busca pela concessão do Benefício Assistencial aos que comprovadamente dele necessitam resulta de uma frustração diante da pretensão não atendida por via administrativa, a qual, via de regra, inicialmente se ocupa em estudar a situação da parte que requer a implementação do benefício.

O ajuizamento de ações em primeiro grau assim como a possibilidade de revisão em via recursal dos direitos sociais resulta da ampliação do acesso à justiça que se deu com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual elenca extenso rol de garantias e direitos fundamentais, e estabelece em seu artigo 6º os direitos sociais, os quais requerem uma prestação positiva do Estado, no sentido de prover, dentre outras condições previstas, a assistência social aos desamparados, objeto do trabalho.

Diante disso, utilizou-se do método indutivo, para que fosse possível, a partir da análise dos autos dos processos em disposição eletrônica, estabelecer um panorama das demandas em questão. Ainda, a fundamentação teórica se deu por meio de pesquisa bibliográfica e de informações retiradas do sítio eletrônico disponibilizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A conclusão a ser fundamentada ao final do trabalho comprova a hipótese de que a participação judicial é efetiva e fundamental para a concretização de políticas sociais previstas constitucionalmente.

MATERIAIS E MÉTODOS

1. O Direito a Assistência Social

Pelo fato da definição dos direitos sociais como direitos a prestações positivas por parte do Estado ser produto de uma evolução histórico-política, trata-se neste capítulo de

analisar os fatores que permitiram a categorização dos direitos fundamentais sociais em nossa constituição, com enfoque na Assistência Social e no Benefício de Prestação Continuada.

1.1 Dos Direitos Fundamentais: Do Estado Liberal ao Estado Social

O atual panorama que elege a Constituição como local adequado para posicionar as normas asseguradoras de direitos fundamentais decorre de uma construção histórica que consagrou o Texto Constitucional como norma suprema do ordenamento jurídico, garantindo-lhe força vinculativa e comprometendo-a essencialmente com a proteção da dignidade da pessoa humana. (BRANCO, 2013, p.135)

Com o intuito de situar os direitos fundamentais sociais torna-se imprescindível contemplar a evolução dos direitos fundamentais, os quais, num primeiro momento, tinham a pretensão de garantir maior autonomia no exercício das liberdades individuais perante o Estado. Decorrentes das Revoluções americana e francesa constituíram o chamado Estado de Direito Liberal, cuja preocupação com a abstenção dos governantes gerou consequências descomprometidas com a igualdade material.

Isso impulsionou os poderes públicos para que tomasse um papel mais ativista com o objetivo de assegurar a realização de prestações positivas, o que caracterizou o Estado de Direito Social, comprometido com a instauração da assistência social e demais direitos fundamentais sociais.

Conforme assegura Paulo Gustavo Gonet Branco, tal distinção tem apenas o intuito de situar os diferentes contextos em que surgem esses grupos de direitos, sem, no entanto, significar que o momento posterior suprima a categoria de direitos existentes anteriormente.

Em conformidade com o exposto, assevera Marcelo Leonardo Tavares o seguinte quanto à Constituição de 1988:

No sistema de princípios fundamentais (Título I, da Constituição da República), existem duas ordens de valor alçadas como primordiais na elaboração do pacto social brasileiro: a primeira, imediatamente ligada aos valores da liberdade do indivíduo, da igualdade de chances e da solidariedade, que reconhece internamente a preexistência dos direitos humanos; e a segunda, alinhada com os valores da justiça social, destina-se a proporcionar o maior bem-estar à sociedade. (TAVARES, 2008, p.1138)

1.2 Constitucionalismo Social: A construção do Estado de Bem-Estar Social

Foi durante as revoluções do período do entre guerras que o constitucionalismo social se incorporou nos textos constitucionais sob forma de cláusulas programáticas de conteúdo econômico e social. (Herrera, 2008, p.12)

A Constituição mexicana de 1917 foi exemplo disso ao consagrar os direitos dos trabalhadores, também contemplando o Estado como comprometido com as relações de trabalho. Mesmo de maneira difusa, seu texto preconiza garantia de igualdade ao limitar o direito de propriedade privada pelo interesse público. (Herrera, 2008, p. 16)

Teve também relevo a Constituição alemã de 1919, cujo texto resguarda um conjunto de direitos “econômicos” e também direitos dos trabalhadores. Alguns colocam ainda que tal texto constitucional pressupõe uma distribuição de bens mais justa, a ser realizada pela intervenção do Estado através de uma política social e econômica, em consonância com as ideias que construiriam o Estado Social de Direito. (Herrera, 2008, p. 18)

Ainda, na segunda metade do século XX, países recém-saídos de ditaduras totalitárias reconhecem os direitos sociais num modelo de Estado de Bem-Estar, cujas características estão presentes até os dias atuais. (Herrera, 2008, p. 18)

A partir desse momento configurou-se um Estado Social que estendeu o sistema da seguridade social a todos os cidadãos, incluindo amparo aos desempregados, enfermos, inválidos e idosos, em que se coloca em evidência a situação daqueles que não possam prover renda ao mesmo tempo em que precisam de meios para garantir sua própria subsistência. (Herrera, 2008, p. 18)

Conforme conclui Carlos Miguel Herrera, “um conceito jurídico selará esta coincidência entre o Estado de Bem-Estar e os direitos sociais, o de Estado Social de Direito, cujas raízes remontavam ao debate weimariano.” (Herrera, 2008, p. 20)

1.2.1. A Constituição de 1988 como Constituição de Bem-Estar Social

A Constituição de 1988 consagra, de forma expressa, amplo catálogo de direitos sociais, os quais, nos termos de seu próprio texto, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados, conforme prevê o artigo 6º.

A Constituição de 1988 inaugura um momento em que o Estado se compromete efetivamente com a seguridade social de modo a englobar a tríade previdência, assistência e saúde, pautada nos princípios básicos fundadores do Estado Democrático Social de Direito, em especial, na dignidade da pessoa humana, visto que se trata de assegurar condições mínimas de existência, a fim de superar as profundas desigualdades sociais. (TAVARES, 2008, p. 1132)

Desse modo, institui-se uma ordem jurídico-constitucional em que os direitos fundamentais encontram posição central, e, em decorrência disso, estes norteiam a atuação do Estado que será pautada pela realização da justiça material.

Assim, logo em seu Preâmbulo, a Carta Magna se compromete a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais”, prezando pela “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, como indica nos objetivos a serem alcançados em seu artigo 3º.

1.2.2. Efetividade dos Direitos Sociais

Embora o constitucionalismo social tenha contribuído ao incorporar os direitos sociais na Constituição como normas de conteúdos programáticos, enquanto prevaleceu tal entendimento em nossa doutrina encontrava-se inviável que elas servissem de fundamento para a exigência em juízo de prestações positivas do Estado, visto que dessa maneira constituíam-se apenas como “objetivos” a serem alcançados pelo Estado, o qual, em situações em que se abstivesse, não poderia ser obrigado por uma autoridade judicial a fazer algo. (SARMENTO, 2008, p. 553).

Logo, superar a visão tradicional que colocava os direitos sociais como meras normas de caráter programático foi importante contribuição para a efetivação dos próprios direitos em questão, visto que impunha fim ao comportamento omissivo estatal. (SARMENTO, 2008, p. 556)

Nessa linha, Celso Antonio Bandeira de Mello:

[...] as disposições constitucionais relativas à Justiça Social não são meras exortações ou conselhos, de simples valor moral. Todas elas são – inclusive as programáticas – comandos jurídicos e, por isso, obrigatórias, gerando para o Estado deveres de fazer ou não fazer [...].

Dessa maneira, a Constituição de 1988 consagra a aplicabilidade imediata de todos os direitos fundamentais conforme previsão do art. 5º, Parágrafo 1º, visto a importância que tem esses direitos para a vida das pessoas. (SARMENTO, 2008, p. 566)

Ainda, com o reconhecimento da força normativa da Constituição que foi trazido pelo texto constitucional de 1988 obteve-se verdadeira conquista para constitucionalismo brasileiro contemporâneo, posto que ampliou o papel do Judiciário na efetivação das previsões constitucionais, incluindo os direitos fundamentais sociais, de modo que se pode invocar a própria Constituição para fundamento do direito fundamental a que se busca em juízo. (SARMENTO, 2008, p. 563).

1.3. Direitos Fundamentais sociais: Assistência Social

Conforme esclarece Gilmar Mendes, o extenso rol dos direitos sociais, elencados na Constituição, permite perceber sua importância para a consolidação de uma democracia social efetiva, o que justifica maior detalhamento acerca de como estão distribuídos.

1.3.1. A Seguridade Social

A Constituição Federal, em seu artigo 194, ao trazer a Seguridade Social como um conjunto integrado de ações de iniciativa tanto do poder público como da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, busca garantir a plena realização dos direitos sociais previstos em seu artigo 6º, como o de assistência aos desamparados.

O artigo 195 trata do financiamento do sistema de seguridade social, a ser financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, mediante recursos provenientes dos entes públicos, tal como das contribuições sociais enumeradas nos incisos I a IV.

1.3.2. Da Assistência Social

A assistência social é um plano de prestações mínimas e gratuitas a cargo do estado para prover pessoas necessitadas de condições dignas de vida. É um direito social fundamental e, para o Estado, um dever a ser realizado através de ações diversas que visem atender às necessidades básicas do indivíduo, em situações críticas da existência humana. (TAVARES, 2008, p. 1138)

O requisito básico para o gozo das prestações assistenciais gratuitas é a comprovada impossibilidade de manutenção e sobrevivência autônoma, inclusive com auxílio da família. (TAVARES, 2008, p. 1139)

A assistência social é marcada por duas características principais: a gratuidade e a necessidade, a serem explicadas a seguir.

Uma vez que se pauta na segurança social, a assistência social pretende auxiliar o indivíduo em momentos críticos para sua existência humana, satisfazendo suas necessidades básicas em situações em que não poderia provê-las por conta própria, amparando, desse modo, idosos e deficientes que tenham sua capacidade de trabalho comprometida, ou ainda situações em que o auxílio se justifique pela eventualidade da situação, como nos casos de pagamento por natalidade ou morte.

Comprovada a impossibilidade de manutenção e sobrevivência autônoma, inclusive se contemplado o auxílio da família, justifica-se que a assistência social se caracterize por um “plano de prestações mínimas e gratuitas a cargo do Estado para prover pessoas necessitadas de condições dignas de vida”, como ensina Marcelo Leonardo Tavares.

Disso, nota-se ainda, a dualidade de benefícios assistências possíveis: o Benefício Eventual e o Benefício de Prestação Continuada, sendo este último objeto de análise no trabalho, o qual trata da assistência concedida mensalmente aos idosos e deficientes.

A previsão constitucional da Assistência Social encontra-se nos artigos 203 e 204, transcritos a seguir, sendo sua regulamentação mediante a Lei. 8742/93.

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.

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.

1.3.3. Lei orgânica de assistência social

A Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 dispõe sobre a organização da Assistência Social. Em meio ao que está nela abrangido, o intuito é destacar os dispositivos que expliquem a definição e objetivos da Assistência Social, bem como seus princípios norteadores, sua organização, seu financiamento e, em tópico posterior, a organização do Benefício de Prestação Continuada.

Em seu artigo 1º, a referida lei coloca a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado, sendo parte integrante da 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.

O artigo 2º da referida lei traz os objetivos da Assistência Social, quais sejam:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

No art. 4º observam-se os princípios norteadores a Assistência Social no Brasil, quais sejam: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

As diretrizes básicas da organização da assistência social são tratadas no art. 5º, em que se estabelece a descentralização político-administrativa para os Estado, o Distrito Federal e os Municípios, conforme prevê seu inciso I, com complemento pelo art. 6º da mesma lei, em que fica determinado que a gestão das ações de assistência social será organizada de forma descentralizada e participativa no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Nos artigos 20 a 23 são trazidos quais os benefícios e serviços ofertados pela lei. Nos artigos 20, 21 e 21-A é trazido o benefício de prestação continuada, que será melhor trabalhado no tópico seguinte, no art. 22 é trazido o Benefício Eventual e os casos em que será concedido.

Em seguida, no art. 28 tem-se o modo de financiamento da Assistência Social no Brasil. O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), promove o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos pela LOAS com os recursos dos entes federados e das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal.

Conforme mencionado no início, o presente tópico não teve a pretensão de esgotar o tema ou delinear o funcionamento do SUAS, mas apenas traçar linhas gerais de funcionamento da Assistência Social no Brasil, nos termos da Lei 8.742/93.

1.3.4. O Benefício De Prestação Continuada

A Lei n. 8742 (LOAS), em seus artigos 20, 21 e 21-A, regulamenta o inciso V do artigo 203 da Constituição Federal ao tratar do Benefício de Prestação Continuada.

Conforme informações disponíveis no próprio sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Benefício de Prestação Continuada é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e para acessá-lo não é necessário ter contribuído com a Previdência Social.

É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo vigente.

A Agência do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS é o órgão responsável pelo recebimento do requerimento e pelo reconhecimento do direito ao BPC, pois, de acordo com o que prevê o §6º do art. 20 da Lei em questão, cabe a ainda ao INSS realizar a avaliação da deficiência e do grau de impedimento, composta por avaliação médica e avaliação social, realizadas por médicos peritos e assistentes sociais do próprio INSS.

Conforme prevê o §1º do artigo 21, a suspensão do Benefício de Prestação Continuada ocorrerá quando forem superadas as condições que lhe deram origem ou ainda, conforme previsto no parágrafo seguinte, caso seja comprovada alguma irregularidade na concessão ou manutenção do benefício.

A suspensão também é válida em casos de morte do usuário, não sendo possível a extensão a membros da família, tendo em vista o caráter intransferível e personalíssimo do benefício.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

2. Análise das demandas judiciais de tutela dos direitos sociais de Assistência Social no Tribunal Federal da 1ª Região

De ordem constitucional, os direitos sociais implicam prestações positivas por parte do Estado, as quais se dão mediante serviços ou políticas públicas. Estas últimas englobam a assistência social, a qual se concretiza de duas formas: benefícios assistenciais e benefícios de prestação continuada.

Uma vez trabalhado conceitualmente o Benefício de Prestação Continuada, cuida-se agora de analisar quantitativamente e qualitativamente o benefício mencionado, tomando-se como elemento significativo o ano de 2010 e a data de publicação dos acórdãos para delimitação temporal.

A catalogação das ações se pautou em Apelações Cíveis e possíveis Reexames Necessários, se tratando, portanto, de ações que opunham o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e as demandas individuais pleiteando em favor do benefício referido.

Ao total foram 102 documentos analisados, os quais serão analisados nas tabelas a seguir. A Tabela 1 contempla 65 desses documentos, sendo os demais esclarecidos em momentos posterior.

Tabela 1				
BENEFICIÁRIOS				
ESTADOS	IDOSO		DEFICIENTE	
	Concedido	Negado	Concedido	Negado
AC	0	0	0	0
AP	0	0	0	0
AM	0	0	0	0
BA	0	0	2	1
GO	0	0	3	1
MA	0	0	1	0
MT	0	2	2	0
MG	7	5	29	9
PA	0	0	0	0
PI	0	0	0	1
RO	1	0	1	0
RR	0	0	0	0
TO	0	0	0	0
Total	8	7	38	12

A Tabela acima traz o total de julgados favoráveis e não favoráveis à concessão do benefício de prestação continuada no ano de 2010, contemplando ambos os beneficiários bem como toda a região abrangida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Trata-se de 65 acórdãos que atendiam aos objetivos de pesquisa e que por isso tomam-se como dados relevantes.

No entanto, restam julgados que também contribuíram para a conclusão acerca da análise das demandas judiciais dos direitos sociais em questão, mas que por algum motivo peculiar não puderam ser contemplados nesse panorama geral. Estes serão examinados a seguir.

Têm-se quatro ementas em que embora fosse possível constatar decisão favorável ao benefício assistencial, não havia registro do inteiro teor em disposição eletrônica, impossibilitando, desse modo, diferenciar os beneficiários.

Têm-se dois autores falecidos no decorrer do processo. Ambos eram deficientes e as apelações cíveis advinham do estado de Minas Gerais.

Dois outros autores pretendiam o Benefício de Prestação Continuada em caráter de pensão por morte. No entanto, este não enseja o direito à pensão por morte em face de seu caráter personalíssimo, ou seja, cessa com a morte do beneficiário, não podendo ser transferido para os dependentes, como era a vontade destes que apelavam em via recursal.

Em oito votos determinou-se que os autos retornassem à origem, por motivos esclarecidos abaixo:

Tabela 2		
RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM		
Estados	Regular a Instrução do feito	Pesquisa socioeconômica
GO	1	2
MG	1	4
Total	2	6

Conforme dados da tabela 2, a determinação de retorno dos autos à origem se deu em razão de viabilizar a produção de provas requeridas para o julgamento, anulando com isso a sentença de primeiro grau. Requisitou-se também pesquisa socioeconômica para aferir com melhor precisão se havia condição de hipossuficiência por quem pleiteava o benefício de prestação continuada, visto que nesses casos não bastou o depoimento da própria parte alegando miserabilidade.

Ainda, no estado de Goiás, num dos casos em que se fazia necessária a devida pesquisa socioeconômica, justificou-se também o retorno dos autos para que fosse providenciada a perícia médica a fim de constatar a incapacidade laboral alegada, condição indispensável à concessão do benefício.

Têm-se 10 casos em que se tratava da concessão ou não de benefícios aos segurados da previdência social e outros nove acórdãos que tratavam de questões que não se encontravam compatíveis com o objetivo do estudo, excluindo-se integralmente, desse modo, 19 documentos do total de 102 que foram analisados.

2.1. O Benefício de Prestação Continuada aos idosos

Com o intuito de melhor esclarecer os motivos que levaram a não concessão do benefício de prestação continuada aos idosos, a Tabela 3 recorta informações da Tabela 1 para contemplar a situação somente a eles relacionada.

Tabela 3		
IDOSO		
Estados	Concedido	Negado
MT	0	2
MG	7	5
RO	1	0
Total	8	7

O artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93- LOAS), em seus parágrafos 1º e 3º, dispõe:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto.

[...]

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

Ocorre que o Benefício de Prestação Continuada é ainda regulamentado pelo Decreto n. 6.214/2007, que em seu artigo 1º traz o seguinte:

Art. 1º. O Benefício de Prestação Continuada previsto no art. 20 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso, com idade de sessenta e cinco anos ou mais, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família.

Conforme preveem os artigos 8º e 9º do Decreto supracitado, para ser deferido o referido benefício, é necessário o preenchimento dos seguintes requisitos:

Art. 8º Para fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada, o idoso deverá comprovar:

I - contar com sessenta e cinco anos de idade ou mais;

II - renda mensal bruta familiar, dividida pelo número de seus integrantes, inferior a um quarto do salário mínimo; e

III - não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, salvo o de assistência médica e no caso de recebimento de pensão especial de natureza indenizatória, observado o disposto no inciso VI do art. 4º.

Desse modo justificam-se as sete decisões em que foi negado o benefício de prestação continuada a que se buscava no recurso de apelação cível, sendo que em duas apelações a parte autora já recebia o benefício de pensão por morte por cônjuge falecido, não havendo, assim, a possibilidade de cumular mais de um benefício no âmbito da Seguridade Social, como traz o inciso III do artigo 8º acima transcrito.

Nos demais casos restaram incomprovados a situação de miserabilidade, indispensável para a concessão do benefício assistencial a que se trata. Para averiguar tal situação, o estudo socioeconômico pautou-se, primeiramente, na renda familiar per capita, a qual deveria ser

inferior ¼ de salário mínimo para caracterizar a situação de risco social a que se enquadra o benefício.

No entanto, as decisões não se esgotaram nesse critério, procurando justificar-se com base em indícios que descaracterizassem a hipossuficiência alegada, como quando a parte era proprietária de imóveis, tanto urbano quanto rural.

É importante ressaltar que dentre os casos em que o benefício foi concedido, houve situações em que embora a renda per capita fosse superior a ¼ de salário mínimo, foi possível mitigar o rigor da lei, como fundamentam os próprios desembargadores, visto que a análise peculiar do caso fez crer que a pessoa não tinha uma vida digna nas condições em que se encontrava, sobretudo quando impossibilitada de trabalhar pela idade avançada e tendo altos gastos com medicamentos.

2.2. O Benefício de Prestação Continuada aos deficientes

A fim de melhor delinear a situação dos deficientes com recurso no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, analisam-se os motivos preponderantes tanto nas decisões favoráveis quanto nas desfavoráveis aos autores em apelação cível, bem como se contabilizam os casos no ano de 2010 conforme indica a Tabela 4.

Tabela 4		
DEFICIENTE		
Estados	Concedido	Negado
BA	2	1
GO	3	1
MA	1	0
MT	2	0
MG	29	9
PI	0	1

RO	1	0
Total	38	12

A princípio, é relevante analisar a base legal que fundamenta a concessão do benefício tratado.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93- LOAS), em seu artigo 20, traz:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.
 § 1º Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo 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.
 § 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.
 § 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

[...]

§ 6º 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 de Seguro Social - INSS.

Do Decreto 6.214/2007, o artigo 4º trata de caracterizar a pessoa com deficiência em seu inciso II bem como estabelecer parâmetros para se considerar a incapacidade, conforme consta no inciso III:

Art. 4º Para os fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se:

[...]

II - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas;
 III - incapacidade: fenômeno multidimensional que abrange limitação do desempenho de atividade e restrição da participação, com redução efetiva e acentuada da capacidade de inclusão social, em correspondência à interação entre a pessoa com deficiência e seu ambiente físico e social;
 IV - família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou

do idoso: aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo;

O artigo 9º do mesmo Decreto prevê os requisitos de preenchimento necessário para ser deferido o benefício em questão:

Art. 9º Para fazer jus ao Benefício de Prestação Continuada, a pessoa com deficiência deverá comprovar:

I - a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, obstruam sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, na forma prevista neste Regulamento; II - renda mensal bruta familiar do requerente, dividida pelo número de seus integrantes, inferior a um quarto do salário mínimo; e III - não possuir outro benefício no âmbito da Seguridade Social ou de outro regime, inclusive o seguro-desemprego, salvo o de assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória, bem como a remuneração advinda de contrato de aprendizagem, observado o disposto no inciso VI do caput e no § 2º do art. 4º.

Da observação da Tabela 4 constata-se que a maior parte das decisões por estado foi favorável à implementação do Benefício de Prestação Continuada aos deficientes em via recursal, visto se tratar de situações em que a pessoa era incapaz de exercer atividade laboral em decorrência, sobretudo, de problemas que comprometiam as atividades mais corriqueiras do cotidiano, impossibilitando-a, dessa maneira, de prover seu próprio sustento. Nesses casos o estudo socioeconômico constatou ainda condição de miserabilidade, visto que a renda *per capita* familiar era inferior a 1/4 de salário mínimo.

Do total de 38 casos em que foi concedido o benefício, dois se tratavam do reestabelecimento do Benefício de Prestação Continuada, sendo um proveniente do estado de Minas Gerais e o outro de Goiás.

Concernente aos 12 casos negados, temos a seguinte tabela para esclarecer a situação das partes por estado:

Tabela 5			
BENEFÍCIO NEGADO			
ESTADOS	Não Incapaz	Renda superior a 1/4 salário mínimo	Ausentes ambos os critérios

BA	1	0	0
GO	1	0	0
MG	4	3	2
PI	0	1	0
Total	6	4	2

Do exposto, observa-se que a principal causa da não concessão do Benefício de Prestação Continuada no ano de 2010 aos que se colocavam como deficientes, foi justamente a constatação da não incapacidade total para exercício da atividade laboral.

Desse modo, situações não plenamente contempladas pelo inciso I do artigo 9º do Decreto já citado, como por exemplo, a pessoa surda-muda ou aquele que sofre de transtorno bipolar, casos em que a decisão justificou-se em decorrência da pessoa ser capaz, de alguma maneira, de exercer atividade a fim de auferir sua própria renda.

CONCLUSÃO

O Estado Social de Direito institucionalizado pela Constituição de 1988 consagrou amplo rol de direitos sociais, os quais, complementares aos direitos políticos e civis, são imprescindíveis para a realização da igualdade material, cabendo ao Estado exercer prestações positivas que a viabilizem.

Considerando que o traço mais distintivo da ordem social brasileira é a desigualdade, justifica-se a atuação estatal no sentido de garantir ao menos o mínimo existencial àqueles que por motivo transitório ou permanente não possuam meios de assegurar sua própria subsistência. Essa atuação é prevista na Constituição quando esta dispõe sobre a Assistência Social, a qual, de caráter não contributivo, se compromete a prover aos necessitados seu mínimo existencial para uma vida digna.

Nesse sentido, o Benefício de Prestação Continuada, como direito do cidadão e dever do Estado, constitui-se como parte integrante da Política Nacional de Assistência Social, cuja implementação se justifica por situação que venha a obstruir a participação plena e efetiva na

sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas por motivo de idade avançada ou deficiência física, mental, intelectual ou sensorial.

Uma vez que no Estado Social de Direito os Direitos Sociais deixaram de ser apenas normas programáticas, cabe exigência judicial para sua efetivação, o que foi explorado no trabalho e que possibilitou perceber o papel de garantidor que o Judiciário ocupa na solução dos casos que versem a respeito de prestação de caráter social.

Diante da análise dos julgados do Tribunal Regional Federal da 1ª Região foi possível comprovar que foi frequente o recurso ao Judiciário no ano de 2010, sobretudo diante de uma frustração administrativa na requisição de direito social. Dos 65 casos relevantes, 46 passaram a receber o Benefício de Prestação Continuada.

Mais do que isso, é relevante salientar que apesar de ser possível estabelecer critérios gerais para a atuação judicial, prevaleceu a verificação da situação específica do caso concreto, o que ampliou a concessão do benefício em questão, superando as barreiras formais e critérios meramente objetivos para enquadramento do presumível beneficiário ao benefício.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de Dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em 20.06.2013

HERRERA, Carlos Miguel. **Estado, Constituição e Direitos Sociais**. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie*. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2008. P. 5 – 25

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade**. 3ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2013

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. **Benefício de Prestação Continuada**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em 10.05.2013

PASSOS, J.J. Calmon de. **A constitucionalização dos direitos sociais**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº6, Setembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 23.07.2013

SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2008. P. 553 – 587

TAVARES, Marcelo Leonardo. **A Assistência Social**. Rio de Janeiro. In: SARMENTO, Daniel (Org.). Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2008. P. 1123 – 1138

Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Pesquisa de Jurisprudência**. Disponível em: <<http://jurisprudencia.trf1.jus.br/busca/>>. Acesso em 13.06.2013.