

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO ECONÔMICO E DO TRABALHO

Aline Vasconcelos da Silveira

**A CARACTERIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL PARA FINS
DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO
BRASIL**

Porto Alegre
2017

ALINE VASCONCELOS DA SILVEIRA

**A CARACTERIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL PARA FINS
DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO
BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado ao Departamento de Direito Econômico e do Trabalho da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Sonilde Kugel Lazzarin

Porto Alegre

2017

ALINE VASCONCELOS DA SILVEIRA

**A CARACTERIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL PARA FINS DE
CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA NO BRASIL**

Aprovado em 07 de julho de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Sonilde Kugel Lazzarin
Orientadora

Professora Pós-Doutora Kelly Lissandra Brusch

Professor Pós-Doutor Rodrigo Coimbra Santos

Porto Alegre

2017

RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade ponderar a caracterização da vulnerabilidade social para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada - BPC. Objetiva-se contextualizar a inserção do BPC no Sistema de Seguridade Social, mediante a explanação do histórico, definições e características da Assistência Social. Por fim, oferecer uma leitura acerca das divergências doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais decorrentes da definição dos critérios de miserabilidade.

Palavras-Chave: vulnerabilidade social, benefício de prestação continuada, miserabilidade, assistência social.

ABSTRACT

The purpose of this study is to assess the characterization of social vulnerability for the purpose of granting the Continuous Cash Benefit. It is intended to contextualize the insertion of the Continuous Cash Benefit into the Social Security System, through the explanation of the history, definitions and characteristics of social assistance. Finally, offers a reading about the doctrinal, legislative and jurisprudential divergences arising from the definition of the criteria of miserability.

Keywords: social vulnerability, continuous cash benefit, miserability, social welfare.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
1.1 Contextualização do problema	9
2 A PROTEÇÃO ASSISTENCIAL SOCIAL NO BRASIL	10
2.1 Definição e divisão	10
2.2 Principais princípios norteadores da Assistência Social no Brasil.....	14
2.2.1 Principais princípios gerais.....	15
2.2.2 Principais princípios específicos.....	17
2.3 Custeio de Seguridade Social	21
3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	26
3.1 Evolução histórica das principais ações governamentais de assistência social no Brasil	27
3.2 Os Serviços de Assistência Social no Brasil	31
3.3 Benefícios assistenciais	33
4 A CARACTERIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL COMO REQUISITO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA	36
4.1 O Benefício da Prestação Continuada	36
4.2 Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada.....	38
4.2.1 Pessoa com deficiência.....	38
4.2.2 Pessoa idosa.....	42
4.3 Valor do Benefício de Prestação Continuada	45
4.4 Definição legal de família e composição de renda familiar	45
4.5 A miserabilidade como critério legal objetivo.....	48
5 DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS, LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE O CONCEITO DE VULNERABILIDADE SOCIAL	50
6 CONCLUSÕES	60
REFERÊNCIAS.....	62
ANEXO A - TABELA COMPARATIVA DE ALGUMAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS REFERENTES AO BPC.....	68
ANEXO B - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 287/2016.....	70

LISTA DE SIGLAS

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CFRB – Constituição da República Federativa do Brasil
CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos
CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS - Centro de Referências Especializado de Assistência Social
GFD – Grupo Familiar Doméstico
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica da Seguridade Social
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
NOB – Norma Operacional Básica
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC- Projeto de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
RMV – Renda Mensal Vitalícia
STF – Supremo Tribunal Federal
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
TRFs – Tribunais Regionais Federais
TNU – Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo se dedica a identificar a caracterização dos critérios que determinam quem faz jus ao Benefício de Prestação Continuada, atualmente devido a pessoas portadoras de deficiência e idosas que comprovem não possuir meios próprios de prover sua manutenção, nem de tê-la provida mediante esforços de sua família, baseados em condições de vulnerabilidade social e miserabilidade. A caracterização desses critérios tem sido alvo de diversas divergências doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais quanto ao limite imposto pela base de cálculo da renda mensal familiar *per capita*.

Está estruturado em seis capítulos: o primeiro apresenta a contextualização do problema objeto do presente estudo. O segundo traz a revisão teórica que explana os conceitos, princípios e custeio da Seguridade Social. No terceiro é trabalhada a Assistência Social no Brasil, apontando a evolução histórica das principais ações governamentais na área assistencial, bem como os serviços e benefícios assistenciais. O quarto capítulo trata da caracterização da vulnerabilidade, definindo quais são os beneficiários e critérios para concessão do Benefício de Prestação Continuada. No capítulo cinco são apresentadas as divergências jurisprudenciais e legislativas sobre o conceito de vulnerabilidade social. E por fim, no capítulo seis são descritas as conclusões do presente estudo.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O Sistema de Seguridade Social organiza ações que visam enfrentar as situações de desigualdades sociais às quais estão expostas as pessoas residentes no Brasil. Diversas ações são destinadas a manutenções necessárias à garantia do enfrentamento da pobreza, a partir de critérios de distribuição de renda, para que os assegurados possam ter uma vida digna. Essas ações são implementadas mediante programas, projetos, serviços e benefícios prestados a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Benefício de Prestação Continuada – BPC busca minimizar as desigualdades econômico-sociais. É ofertado pelo Sistema Brasileiro de Seguridade Social e atua

diretamente nos estados de vulnerabilidade social e miserabilidade, uma vez que permite à pessoa portadora de deficiência física e ao idoso que comprove não possuir meios próprios de prover sua manutenção, nem de tê-la mediante esforços de sua família, a garantia de um salário mínimo mensal.

O critério de miserabilidade estipulado na Lei 8.742/93, art. 20, § 3º, de que a renda mensal *per capita* deva ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, levou ao surgimento de vários debates que questionavam a constitucionalidade de tal dispositivo, o que gerou diversas demandas judiciais de pessoas que buscavam a garantia do benefício; contudo, não estavam enquadradas no critério financeiro.

Historicamente, por ser mantida pelo Supremo Tribunal Federal – STF a constitucionalidade desse dispositivo, o Poder Judiciário percebeu a necessidade da adoção de formas que visassem diminuir os seus conflitos interpretativos que ocasionavam divergências doutrinárias e jurisprudenciais. Tal fato fez com que a jurisprudência iniciasse novos entendimentos acerca da concessão do benefício, considerando que o critério de miserabilidade deveria ser observado de forma mais ampla, possibilitando outras formas de comprovação da necessidade de sua obtenção.

2 A PROTEÇÃO SOCIAL ASSISTENCIAL NO BRASIL

A Política de Assistência Social no Brasil é pertencente a um amplo sistema de proteção social que é intitulado Seguridade Social. O sistema de proteção social corresponde à forma encontrada pelas sociedades para proteger seus indivíduos dos riscos e vulnerabilidades a que todos estão sujeitos, considerando as características pertinentes ao lugar onde é estabelecido. O modelo de proteção social em determinada localidade será empregado de acordo com as especificidades da sociedade, considerado a maneira com que se relaciona com o Estado e o mercado, sendo que sempre foram desenvolvidas formas de amparo aos pobres, aos necessitados e aos cidadãos em geral.¹

Por muitas décadas, a proteção social no Brasil se configurou apenas através de ações de caridade e pequenas iniciativas restritas àqueles que participavam de forma contributiva. O processo de desenvolvimento do pensamento acerca da necessidade da criação de um sistema sólido de assistência social no país ocorreu de forma lenta. O Sistema de Seguridade Social, da forma que se apresenta atualmente, é fruto de muitos debates e lutas sociais.

2.1 Definição e divisão

O Sistema de Seguridade Social, presente na Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 - CRFB/88, em seu art. 194, surgiu em decorrência da preocupação em relação à parcela de pessoas excluídas do Sistema de Previdência Social.²

Seguridade Social é definida por Martins como:

Um conjunto de princípios, regras e instituições destinado a estabelecer um sistema de proteção social aos indivíduos contra contingências que os impeçam de prover suas necessidades pessoais básicas e de suas famílias, integrado por ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade,

¹ GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In: OLIVEIRA, Marco Antônio. Reforma do Estado e Política de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998, p. 38.

² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

visando assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.³

A Seguridade Social é a responsável pela proteção social. Na medida em que busca prover o mínimo essencial para o desenvolvimento humano e social da população, pode ser entendida como uma Instituição que tem como missão a efetivação de garantias universais de acesso a serviços e benefícios mediante esforços de integração de políticas contributivas e não contributivas.

Nesse sentido,

A assistência social é um plano de prestações sociais 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 por meio de ações diversas que visem atender às necessidades básicas do indivíduo, em situações críticas de existência humana, tais como a maternidade, infância, adolescência, velhice e para pessoas portadoras de limitações físicas.⁴

O Sistema de Seguridade Social é dividido em três temas: Previdência Social, Assistência Social e Saúde. A Previdência Social é um segmento pertencente ao conjunto formador da Seguridade Social, conforme indica o art. 194 da CFRB/88, e tem a atribuição de estabelecer um sistema de proteção social mediante contribuição, objetivando que em casos de contingências que levem a perda ou redução de sua remuneração, temporária ou permanentemente, o segurado e sua família possam ter meios de subsistência. Essas contingências estão previstas no art. 201 da CFRB/88, sendo os casos relacionados a doenças, invalidez, morte, velhice, maternidade, desemprego involuntário e reclusão.⁵ Além disso, também se encontram dispostas, no art. 3º da Lei 8.212, de 24 de julho de 1991 (Lei da Seguridade Social).⁶

A Previdência Social está estabelecida na CFRB/88, no art. 201, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, o qual prevê que a mesma será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e

³ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 33. ed. Atlas, 2013, p. 44.

⁴ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 215.

⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁶ BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991.

atuarial.⁷ Possui caráter contributivo, pois só será segurado previdenciário aquele que contribuir e então, respeitando as observações quanto a período de carência relacionadas à contingência que o acometeu, terá direito a receber os benefícios previstos. A filiação é obrigatória, para que se possa manter um fundo de financiamento das prestações previdenciárias, assegurando o equilíbrio financeiro, ao passo que a própria população arca com o Sistema Previdenciário. Tal medida consolida a presença do Princípio da Solidariedade no Sistema de Seguridade Social Brasileiro.

O Sistema Previdenciário é composto de duas formas, podendo ser de caráter contributivo (quando os segurados contribuem para ter direito aos benefícios) e não contributivo (quando a receita para ser utilizada nos benefícios provém de impostos). Já o conjunto de segurados é composto por obrigatórios e facultativos. Conforme Santos, “os segurados são pessoas físicas que contribuem para o regime previdenciário e, por isso, têm direito a prestações - benefícios ou serviços – de natureza previdenciária”.⁸

Os segurados obrigatórios estão previstos no art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (Lei da Previdência Social) e os facultativos, em seu art. 14.⁹ Os segurados obrigatórios serão todos aqueles que exercerem atividade remunerada, de natureza urbana ou rural e que possuam ou não vínculo empregatício, podendo ser classificados como empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial. Já os segurados facultativos são os que desejam garantir a proteção previdenciária, mas se encontram fora do mercado de trabalho.

A Assistência Social irá atender à parcela da população considerada hipossuficiente, estabelecendo benefícios que a auxilie, independentemente de contribuição. É definida como a política social provedora do atendimento às necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à

⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 135.

⁹ BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991.

adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à Seguridade Social, conforme art. 4º da Lei 8.212/91.¹⁰

Os objetivos da Assistência Social, a seguir elencados, estão previstos na CFRB/88, no capítulo referente à Seguridade Social, no art. 203:

- A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- A habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência;
- A promoção de sua integração à vida comunitária;
- 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.¹¹

Ainda, conforme disposto na CFRB/88, art. 204, a Assistência Social será organizada com base nas seguintes diretrizes:

- 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;
- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
- Aos Estados e ao Distrito Federal é facultado 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 despesas com pessoal e encargos sociais;
- Serviço da dívida;
- Qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.¹²

¹⁰ BRASIL. **Lei 8.212**, de 24 de julho de 1991.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

Enquanto a Previdência Social possui caráter contributivo e a Assistência Social é prevista para os necessitados hipossuficientes, a Saúde é caracterizada pelo acesso universal e igualitário. Devido ao fato de ser a área mais primária e que oferece acesso amplo, sendo garantida independentemente de contribuição, a Saúde configura a base da Seguridade Social. Conforme Alencar, “a Saúde é ofertada a todos. A Assistência Social é destinada a quem dela necessitar. Ambas prescindem de contribuição à Seguridade Social para efeitos de fruição”.¹³

A norma que dispõe sobre a Saúde pode ser considerada de eficácia plena, por ser constituída por um direito fundamental. As normas de eficácia plena são as que produzem efeitos a partir de sua entrada em vigor na Constituição. Ainda, conforme Diniz:

São plenamente eficazes [...], desde sua entrada em vigor para disciplinarem as relações jurídicas ou o processo de sua efetivação, por conterem todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade da produção imediata dos efeitos previstos, já que, apesar de suscetíveis de emenda, não requerem normação subconstitucional subsequente. Podem ser imediatamente aplicadas.¹⁴

A execução de políticas públicas na área da Saúde é de responsabilidade do Sistema Único de Saúde – SUS. Esse sistema foi instituído pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e é constituído, conforme seu art. 4º, como o “conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”.¹⁵

2.2 Principais Princípios norteadores da Assistência Social no Brasil

As normas jurídicas são fundamentadas por princípios que são os alicerces do Direito. Eles inspiram outras ideias de forma mais ampla, devendo as regras ordinárias

¹³ ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. 3ª ed. ver. e atual. São Paulo: Leud, 2007. p.25.

¹⁴ DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus efeitos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p.100.

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990.

que tratam de cada instituto de forma específica, os absorverem. Caso contrário, tais regras correm o risco de, no ordenamento, constituírem letra morta.¹⁶

Ainda sobre o conceito de princípio, Martinez esclarece que:

Os princípios jazem fora do âmbito das normas e do campo de atuação destas. Conforme seu nível. Eles se situam lado a lado com a pirâmide das fontes formais, justapostos em algumas hipóteses, interpenetrados noutras, convivem paralelamente com as normas jurídicas, observando-as ou substituindo-as, conforme o caso.¹⁷

2.2.1 Principais princípios gerais

Posto seu caráter e abrangência, a Seguridade Social possui muitos princípios que a regem, sendo gerais ou específicos. Dentre os princípios gerais, cabe destacar dois que estão intrinsecamente relacionados à Seguridade Social: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Princípio da Solidariedade. Sendo que, “se a principal finalidade da Previdência Social é a proteção à dignidade da pessoa, não é menos verdadeiro que a solidariedade social é verdadeiro princípio fundamental do Direito Previdenciário”.¹⁸

Princípio da Dignidade da Pessoa Humana – Este princípio está disposto como fundamental na CRFB/88, no art. 1º, inc. I. A dignidade da pessoa humana tem valor elevado na Seguridade Social, o que não poderia ser diferente considerando que presta ações voltadas para a saúde e para o mínimo necessário à subsistência dos beneficiários.¹⁹ No que tange a sua definição, “certamente se trata de um dos preceitos constitucionais mais “auto evidentes” e, concomitantemente, mais difíceis de serem definidos com precisão, para fins de incidência da proteção constitucional”.²⁰

¹⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 9ª ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2008. p. 97.

¹⁷ MARTINEZ, Wladimir Moraes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 5. Ed. LTr. 2011, p. 39.

¹⁸ BOLLMANN, Vilian. **Hipótese de incidência previdenciária e temas conexos**. São Paulo: LTr, p.22.

¹⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²⁰ MARTINS, Ives G. S, MENDES Gilmar F., NASCIMENTO, Carlos V. **Tratado de direito constitucional**. V.1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 417.

Cabe relacionar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana ao Princípio da Isonomia, pois ninguém deverá ser tratado de forma discriminatória, conforme preceitua o inc. IV do art. 3º da CFRB/88.²¹ Todas as pessoas deverão receber um tratamento isonômico, evitando-se que assim sejam excluídas de qualquer forma da vida digna em sociedade. O Princípio da Isonomia é autoaplicável e, portanto, não suscetível de regulamentação ou complementação legislativa. De qualquer forma, vedam-se distinções arbitrárias. A dignidade da pessoa humana é inalienável e irrenunciável; portanto, não pode sobrar qualquer tentativa de reduzi-la ou limitá-la, garantindo-se dessa forma a proteção de sua autonomia.

Princípio da Solidariedade - A solidariedade é a busca do bem comum. Ocorre solidariedade na Seguridade Social quando várias pessoas economizam em conjunto para assegurar benefícios a outras do grupo quando necessitarem. As contingências são distribuídas igualmente a todas as pessoas do grupo. Quando uma pessoa é atingida pela contingência, todas as outras continuam contribuindo para a cobertura do benefício do necessitado.²²

A solidariedade é decorrente do praticado desde a origem da Assistência Social, em que os necessitados eram atendidos pela prestação beneficente daqueles que possuíam maiores condições socioeconômicas. Já no Seguro Social, passa a ter caráter obrigatório.

A construção de uma sociedade justa e solidária constitui um dos objetivos fundamentas da República Federativa do Brasil, conforme seu art. 3º, inc. I. Pode ser entendida como uma forma de solidariedade, o caráter contributivo apresentado de forma expressa pela CFRB/88 em seu art. 201, no qual assevera sobre a organização da Previdência Social.²³

Mesmo que tenha encontrado *habitat* no Direito Previdenciário, a solidariedade não teve sua origem nele. Ela significa o esforço de sustentação econômica de

²¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

²² MARTINS, Sergio Pinto. Direito da Seguridade Social. 33. Ed. Atlas, São Paulo, 2013, p. 52.

²³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

indivíduos em sociedade, dispendido através da união de pessoas que contribuíram e que em algum momento também serão sustentadas pela contribuição de outros.²⁴

No que se refere ao papel do Estado diante do respeito ao Princípio da Solidariedade, Martinez define que

Solidariedade social é a expressão do reconhecimento das desigualdades existentes no estrato da sociedade e deslocamento físico, espontâneo ou forçado pela norma jurídica, de rendas ou riquezas criadas pela totalidade, de uma para outra parcela de indivíduos previdenciariamente definidos. Alguns cidadãos são identificados como aportadores e receptores, a uns subtraindo-se o seu patrimônio e a outros, crescendo-se, até atingir-se a consecução do equilíbrio social.²⁵

A intervenção estatal é necessária, a fim de garantir a isonomia da população, almejando reduzir as desigualdades sociais consequentes da discrepante realidade socioeconômica existente no país, permitindo o acesso universal aos benefícios. Dessa forma, “cabe à organização estatal criar mecanismos de proteção do homem para que este não seja tratado como mero instrumento econômico ou político pelos órgãos do poder público ou por seus semelhantes”.²⁶

2.2.2 Principais princípios específicos

A Seguridade Social tem seus princípios específicos definidos em forma de objetivos elencados no art. 194 da CFRB/88.²⁷ São os que seguem:

I - Universalidade da Cobertura e do Atendimento: a universalidade está relacionada diretamente ao conceito de isonomia. Significa que a proteção social deve atingir a todos, independentemente de contribuição.

Savaris explica que:

A universalidade é o critério a partir do qual se produz uma extensão geral do âmbito de proteção, partindo-se do ideal de que toda pessoa que se encontre

²⁴ MARTINEZ, Wladimir Moraes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 5. Ed. LTr. 2011, p. 75.

²⁵ Ibid. p. 88.

²⁶ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 49-50.

²⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

em situação de necessidade tem direito a ser protegida pelo sistema de Seguridade Social. Como consequência desta “tendência generalizante, as prestações de segurança se manifestam pela modalidade assistencial (ou não contributiva), caso da assistência social e da saúde, e pela via previdenciária (ou contributiva). A proteção, então, é devida não apenas àqueles que podem contribuir para o sistema e que necessitarão de prestações de substituição de seus rendimentos na ocorrência de determinadas contingências.²⁸

A universalidade se refere à cobertura (em relação a eventos que possam ser prevenidos, como situações de risco social que possam gerar demanda de atendimento futura) e ao atendimento. A universalidade de atendimento preceitua que todos que necessitem dos serviços prestados pela Seguridade Social possam acessá-los. Assim sendo, “a universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de Seguridade Social a todos os que necessitem”.²⁹

II - Uniformidade e Equivalência dos Benefícios e Serviços às Populações Urbanas e Rurais: este princípio busca a diminuição das diferenças decorrentes do local de trabalho. A autora Cardone explica que:

A expressão “uniformidade” refere-se à igualdade quanto ao aspecto objetivo, isto é, em relação aos eventos cobertos (aposentadorias, auxílios, pensões) e a expressão “equivalência” alude ao valor pecuniário ou à qualidade da prestação, vedando o estabelecimento de critérios diversificados para cálculo dos benefícios previdenciários.³⁰

Historicamente, a população de trabalhadores urbanos foi privilegiada em relação à população de trabalhadores rurais. Com a adoção deste princípio, o legislador buscou estabelecer a não distinção dos benefícios e serviços com base na localidade a qual a população destinatária pertenceria. Isto não significa tratamento igualitário, e sim que a cobertura dos benefícios e serviços terá uniformidade, sendo que a equivalência se refere ao evento em si.

III - Seletividade e Distributividade na Prestação dos Benefícios e Serviços: a seletividade se refere a quais benefícios e serviços serão escolhidos para atender a

²⁸ SAVARIS, Jose Antônio. Os direitos de previdência e assistência social da pessoa com deficiência, in: **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Saraiva, São Paulo: 2012. p. 230.

²⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. 2016, p. 91.

³⁰ CARDONE, Marly A. **Previdência, assistência, saúde: o não trabalho na Constituição de 1988**. 1.ed. São Paulo: LTr, 1990, p. 30.

determinado público. É uma escolha política baseada no contexto social, na qual será definida a população beneficiária, podendo ser, por exemplo, pertencente a um determinado programa governamental. Dessa forma, “o princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessite, razão pela qual a Seguridade Social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviço”.³¹ Por sua vez, a distributividade busca a redução das desigualdades ao oferecer as prestações conforme as necessidades de cada um. Ela definirá o grau de proteção devido a cada indivíduo, contemplando, de modo mais abrangente, os que demonstrem possuir maiores necessidades (identifica os segurados que terão direito ao benefício).

IV - Irredutibilidade do Valor dos Benefícios: este princípio preceitua que os benefícios não poderão ter seu valor reduzido, devendo acompanhar os ajustes inflacionários. A irredutibilidade se refere ao valor nominal e ao valor real.

Os benefícios possuem caráter alimentar e, por conseguinte, não poderão ser objeto de penhora, arresto ou sequestro, conforme a Lei que nº 8.213/91, no seguinte artigo:

Art. 114. Salvo quanto a valor devido à Previdência Social e a desconto autorizado por esta Lei, ou derivado da obrigação de prestar alimentos reconhecida em sentença judicial, o benefício não pode ser objeto de penhora, arresto ou sequestro, sendo nula de pleno direito a sua venda ou cessão, ou a constituição de qualquer ônus sobre ele, bem como a outorga de poderes irrevogáveis ou em causa própria para o seu recebimento.³²

Além disso, a CFRB/88 estabelece em seu art. 201, § 2º, que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.³³ Este princípio é que regula as ações de revisão dos benefícios.

³¹ ASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. 2016, p.91.

³² BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991.

³³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

V - Equidade na Forma de Participação no Custeio: estabelece que devem ser respeitadas as diferenças em relação ao poder contributivo de cada um. Ao explicitar sobre a instituição de tributos, a CFRB/88 refere no artigo 145 que:

§ 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

A contribuição deverá ser de forma proporcional, o que faz com que este princípio esteja ligado também aos da Solidariedade e da Isonomia.

De acordo com Dal Bianco:

Quando a Constituição se refere à equidade na forma de participação no custeio da Seguridade, pode-se compreender que o objetivo buscado é um financiamento justo e corresponsável pela sociedade como um todo. Todos devem contribuir de forma equânime, sem sobrecarregar alguns indevidamente, nem amenizar outros injustificadamente.³⁴

A contribuição é caracterizada de forma concisa por Martins quando diz que:

[...] a contribuição tem natureza tributária. Pois é uma prestação pecuniária, exigida em moeda ou valor que possa exprimir-se. É compulsória, pois independe da vontade da pessoa de contribuir. Tem previsão em lei. Não se constitui em sanção de ato ilícito e é cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (lançamento). A contribuição está enquadrada no art. 149 da Constituição, na parte final do dispositivo, quando faz referência à contribuição prevista no § 6º do art. 195 da Lei Maior. Trata-se, portanto, de tributo, na modalidade contribuição social. A execução para a cobrança da Dívida Ativa da União é regida pela Lei nº 6830/80.³⁵

VI - Diversidade da Base de Financiamento: princípio criado pelo constituinte para estabelecer que o financiamento da Seguridade Social possa ser garantido através de formas diversas de custeio provenientes de orçamentos e contribuições sociais distintas, conforme art. 195 da CFRB/88.³⁶

³⁴ DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da Previdência Social**. 2. ed. Saraiva. São Paulo, 2012, p.44.

³⁵ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 33. Ed. Atlas, São Paulo, 2013, p. 19.

³⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

A base de financiamento é diversificada devido ao fato de que

Não se deve concentrar toda a carga sobre um ou alguns tipos de contribuintes ou sobre determinados fatos geradores [...]. A diversidade da base de financiamento também é importante para que oscilações setoriais ou sazonais não venham a prejudicar a arrecadação de contribuições; a diversificação das fontes propicia maior previsibilidade e segurança ao sistema.³⁷

Ainda para manter o financiamento do sistema de proteção social, de acordo com inc. I do art. 154 da CFRB/88, a União poderá, mediante lei complementar, instituir novos impostos, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos que estão nela discriminados.³⁸

A diversidade da base de financiamento propicia a manutenção do Sistema de Seguridade Social. Esta formação é que garante o acesso aos benefícios, devendo as fontes de custeio ser as mais amplas possíveis sob a pena de se torna impraticável sua continuidade no decorrer do tempo, devido ao crescente número de beneficiários.

2.3 Custeio da Seguridade Social

A Constituição Federal, em seu art. 195, determinou que a Seguridade Social terá seu financiamento propiciado por toda sociedade, de forma direta e indireta, através de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais.³⁹ É, portanto, uma contribuição de caráter social, interpretada por Machado como “espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber, intervenção no domínio econômico, interesse de categorias profissionais ou econômicas e Seguridade Social”.⁴⁰

O modelo de financiamento da Seguridade Social previsto na Carta Magna se baseia no sistema contributivo, em que pese ter o Poder Público participação no orçamento da Seguridade, mediante a entrega de recursos provenientes do

³⁷ DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da Previdência Social**. 2. ed. Saraiva. São Paulo, 2012, p.44.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 398.

orçamento da União e dos demais entes da Federação, para a cobertura de eventuais insuficiências do modelo, bem como para fazer frente a despesas com seus próprios encargos previdenciários, recursos humanos e materiais empregados.⁴¹

O plano de custeio da Seguridade Social está previsto na Lei nº 8.212/91.⁴² O seu financiamento se dará de forma direta e indireta, através, de forma genérica, de contribuições sociais (provenientes de trabalhadores e empregadores) e recursos orçamentários (impostos, provenientes de toda sociedade), respectivamente.

Em relação à contribuição da União, ela se dará mediante a atribuição de dotações orçamentárias à Seguridade Social, na Lei Orçamentária Anual, que compreenderá o “orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público”, conforme o art. 165, § 5º, inc. III da CFRB/88.⁴³

Por sua vez, a contribuição social será a fonte de financiamento da Seguridade Social, conforme disposto no art. 195, inc. I da CFRB/88, obtida mediante as despesas decorrentes de contribuição do empregador incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho, a receita ou o faturamento e o lucro.⁴⁴ Esse artigo ainda prevê, no inc. IV, a contribuição do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. Este dispositivo foi adicionado pela Emenda Constitucional 42/2013.⁴⁵

A contribuição social é regida pelo Princípio da Solidariedade, considerando que deverá ser proveniente de toda sociedade, a fim de propiciar o pagamento dos benefícios aos próprios segurados ou de formar um fundo único para pagamentos das prestações a quem deles necessite.

⁴¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 9ª ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2008., p. 229.

⁴² BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991.

⁴³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 42**, de 17 de dezembro de 2013.

O sistema de financiamento pode ser dividido em duas espécies, podendo ser contributivo (modelo desde sempre adotado pelo Brasil) e não contributivo (nos quais o recurso provém de parte da arrecadação tributária geral).

Alicerçado nas contribuições sociais, o modelo contributivo será proveniente da arrecadação dos recursos financeiros para a ação na esfera do Seguro Social, mediante aportes diferenciados dos tributos em geral. Assim, ficam obrigadas a contribuir as pessoas especificadas na legislação pertinente, sendo que essas poderão ser as próprias beneficiárias do sistema ou outras pertencentes à sociedade.

O art. 11 da Lei 8.212/91 prevê as receitas que compõem o orçamento da Seguridade Social: as da União; as das contribuições sociais e as de outras fontes, considerando que as contribuições sociais serão constituídas, conforme disposto no parágrafo único, as provenientes das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; dos empregadores domésticos; dos trabalhadores (incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; das empresas (incidentes sobre faturamento e lucro) e as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos.⁴⁶

Sobre a diversidade da base de financiamento, cabe comentar que:

Até a Emenda Constitucional n° 1, de 1969, havia uma tríplice forma de custeio da Previdência Social. Com a Constituição de 1988, passa a haver diversidade de base de financiamento, que não são apenas três, mas quatro. Na verdade, o termo correto não deveria ser diversidade de base de financiamento, mas diversidade de fontes de custeio. O objetivo não é financiar mediante empréstimo com juros e correção monetária as prestações do sistema, mas custeá-las.⁴⁷

Em relação a outras fontes de custeio, ainda, o Decreto n° 3.048, de 6 de maio de 1999, em seu art. 213, enumera outras fontes de receita da Seguridade Social:

- As multas, a atualização monetária e os juros moratórios;
- A remuneração recebida pela prestação de serviços de arrecadação, fiscalização e cobrança prestados a terceiros;

⁴⁶ BRASIL. **Lei n° 8.212**, de 24 de julho de 1991.

⁴⁷ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 33. ed. Atlas, 2013, p. 59.

- As receitas provenientes de prestação de outros serviços e de fornecimento ou arrendamento de bens;
- As demais receitas patrimoniais, industriais e financeiras;
- As doações, legados, subvenções e outras receitas eventuais;
- Cinquenta por cento da receita obtida na forma do parágrafo único do art. 243 da Constituição Federal, repassados pelo Instituto Nacional do Seguro Social aos órgãos responsáveis pelas ações de proteção à saúde e a ser aplicada no tratamento e recuperação de viciados em entorpecentes e drogas afins;
- Quarenta por cento do resultado dos leilões dos bens apreendidos pela Secretaria da Receita Federal;
- Outras receitas previstas em legislação específicas;
- Companhias seguradoras que mantêm seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres, de que trata a Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974, deverão repassar à Seguridade Social cinquenta por cento do valor total do prêmio recolhido, destinados ao Sistema Único de Saúde, para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados vitimados em acidentes de trânsito.⁴⁸

Além do exposto, cabe ressaltar que todas as fontes de custeio devem estar definidas previamente, independentemente de haver contribuição daquele que irá receber os benefícios da Seguridade Social, ao passo que não poderá ser criado, majorado ou estendido nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social, sem a correspondente fonte de custeio total, conforme o § 5º do art. 195 da CFRB/88.⁴⁹ Nesse dispositivo, se caracteriza o estabelecimento do Princípio da Preexistência da Fonte de Custeio, já que determina que não pode haver fonte de custeio sem a específica destinação aos benefícios e serviços. Tal princípio também é denominado de Regra da Contrapartida devido ao fato de que não pode haver fonte de custeio sem a específica destinação aos benefícios e serviços. Esse princípio objetiva propiciar a manutenção do equilíbrio econômico financeiro.

⁴⁸ BRASÍLIA. **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999.

⁴⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

O equilíbrio econômico financeiro é requisito básico para o cumprimento das finalidades da Seguridade Social, sendo necessária a existência de avaliação técnica e atuarial de forma ampla. Não poderá existir nenhum seguro, sem que haja sua previsão. Consoante com a Regra da Contrapartida, desde a constituição do benefício, seu esquema de proteção já deverá ser acionado por aqueles que necessitarem da prestação correspondente; portanto, deverá haver bases de sustentação financeira do plano de proteção vigente, a partir do momento em que for configurada a situação de necessidade.⁵⁰

A natureza jurídica das contribuições para Seguridade Social é tributária. A CRFB/88 apresenta situações de imunidade, cabendo destacar o art. 195, inc. II que estabelece que não incidirá contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social. Já o § 7º do mesmo artigo dispõe que entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei são isentas de contribuição para a Seguridade Social.⁵¹

O conceito de Entidade Beneficente de Assistência Social, para fins de isenção, foi alterado legislativamente desde a sua denominação na Medida Provisória nº 1.729/98, na qual, em sua redação original, contava no art. 55, inc. III, que a entidade deveria promover a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes.⁵² A Lei nº 9.732/98 converteu a referida Medida Provisória e incluiu no texto a promoção gratuita e em caráter exclusivo da prestação da assistência social beneficente a pessoas carentes, e especialmente crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência. Ainda acrescentou, no § 3º do art. 55, que a oferta e a efetiva prestação de serviços deveria ser de pelo menos sessenta por cento ao SUS.⁵³

Em 27 de novembro de 2009, foi publicada a Lei nº 12.101, que revogou o inc. III do art. 55 da Lei nº 9.732/98, trazendo um novo entendimento sobre a definição de

⁵⁰ BALERA, Wagner, MUSSI, Cristiane M. **Direito Previdenciário**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 41.

⁵¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁵² BRASIL. **Medida Provisória nº 1.729**, de 2 de dezembro de 1998.

⁵³ BRASIL. **Lei nº 9.732**, 11 de dezembro de 1998.

entidades de assistência social, que passaram a ser reconhecidas como aquelas que prestam serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação, sem fins lucrativos, sendo caracterizadas como pessoas jurídicas de direito privado.⁵⁴

Sua mais recente alteração, estabelecida até hoje, se concretizou na Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, em seu art. 3º, que definiu como entidades e organizações de assistência social as que prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários, isolada ou cumulativamente, bem como as que atuam na defesa e garantia de direito, sem fins lucrativos.⁵⁵ Essa lei ainda trouxe outras alterações e estabeleceu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), prevendo a gestão das ações na área de assistência social de forma organizada neste sistema com caráter descentralizado e participativo. As entidades beneficentes de assistência social passaram a fazer parte deste sistema, balizando a justificativa de sua imunidade tributária devido ao fato de trabalhar como auxiliadora da Assistência Social.

⁵⁴ BRASIL. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009.

⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011.

3 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Assistência Social é um sistema de proteção que funciona como um mecanismo de enfrentamento às desigualdades sociais. No Brasil, muitos indivíduos se encontram em situação de miserabilidade, sendo necessária e se justificando a intervenção estatal a fim de se propiciar um estreitamento da distância entre a situação de vulnerabilidade social e a condição de sobrevivência com o mínimo necessário para se ter uma vida considerada digna.

Os programas de transferência de renda ofertados pelo Sistema de Seguridade Social buscam auxiliar nesse objetivo. Promovem, de forma concreta, a prestação de auxílio socioassistencial de maneira universalizada àqueles que se encontrem em situações de maiores necessidades e que se enquadrem dentro do estabelecido para configurarem a situação de beneficiários.

3.1 Evolução histórica das principais ações governamentais de Assistência Social no Brasil

As políticas públicas de assistência social são resultado de lutas sociais. Nem sempre o Estado esteve à frente da Assistência Social. Antigamente, sua prestação era associada a uma espécie de tutela de indigentes e existia apenas sob a forma de caridade para com aqueles menos favorecidos financeiramente. Comumente, era prestada por hospitais, igrejas, e de forma mínima, pelo Estado.

Apenas com a propagação da ideia de bem-estar social ou Estado social que esse quadro foi mudando. No Brasil, a Assistência Social era prestada de forma precária devido à falta de organização de um sistema de prestação de serviços com caráter socioassistencial.

Em 1937, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que mais tarde estaria disposto no art. 1º do Decreto-Lei nº. 5.697, de 22 de julho de 1943, no qual ficou estabelecida sua função de órgão coordenador, consultivo e cooperador,

devendo assistir os poderes públicos e entidades privadas, em tudo quanto se relacionasse aos problemas de Assistência Social.⁵⁶

Em 1942, foi criada a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), como órgão de cooperação com o Estado, objetivando a prestação de serviços de assistência social, diretamente ou em colaboração com instituições especializadas, ainda como órgão de consulta no que concerneria ao funcionamento de associações congêneres, conforme disposto no art. 1º do Decreto-Lei nº 4.830/42.⁵⁷

No ano de 1974, no dia 1 de maio, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, pela lei nº 6.036/74, com competência sobre os assuntos relativos à Previdência e à Assistência Social, de acordo com o seu art. 2º.⁵⁸

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a Assistência Social passou a ser reconhecida como dever do Estado e uma das bases de Seguridade Social do país. Foi criado, então, o Ministério do Bem Estar Social, pelo Decreto nº 96.634, de 2 de setembro de 1988,⁵⁹ que ficou incumbido da coordenação da política de assistência social, com vistas à reestruturação das atividades governamentais no setor. O Ministério do Bem Estar Social foi extinto pela Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989.⁶⁰

Em 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS foi vetada no Congresso Nacional, o que gerou diversas divergências que resultaram no processo de construção da Gestão Pública e Participativa da Assistência Social, mediante conselhos deliberativos e paritários em todas as esferas.

Em 7 de dezembro de 1993, foi sancionada a LOAS, regulamentando a Constituição Federal. Com a publicação da LOAS, a Assistência Social passou a ser ordenada como política pública, com um sistema descentralizado e participativo e com a definição das atribuições das três esferas de governo na área socioassistencial. A

⁵⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei nº. 5.697**, de 22 de julho de 1943.

⁵⁷ BRASIL. **Decreto-Lei nº. 4.830**, de 15 de outubro de 1942.

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 6.036**, de 1 de maio de 1974.

⁵⁹ BRASIL. **Decreto nº. 96.634**, de 2 de setembro de 1988.

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 7.739**, de 16 de março de 1989.

LOAS estabelece que a responsabilidade da ação assistencial deve ser do Estado e da sociedade; porém, prevalece a primazia da responsabilidade do Estado na condução das políticas públicas de assistência social.⁶¹

No ano de 1997, foi editada a Norma Operacional Básica (NOB), definindo a sistemática operacional para o financiamento das ações de assistência social, além de ampliar o âmbito de competência do Governo Federal, dos Estados e Municípios e instituir a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para o Município receber recursos federais.⁶²

Em 1998, foi lançada nova edição da NOB que diferenciava serviços, programas e projetos; ampliava as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; e criava os espaços de negociação e pactuação - Comissões Intergestoras Bipartites e Tripartite, que reúnem representações municipais, estaduais e federais de assistência social.⁶³

Em 2003, foi criado o Ministério da Assistência Social, tendo como áreas de competência, conforme art. 1º do Decreto nº 4.655/03, a Política Nacional de Assistência Social; a normatização, orientação, supervisão e avaliação da execução da política de assistência social; a orientação, acompanhamento, avaliação e supervisão de planos, programas e projetos relativos à área da assistência social; a articulação, coordenação e avaliação dos programas sociais do governo federal; a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social; e, for fim, a aprovação dos orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria, do Serviço Social do Comércio e do Serviço Social do Transporte.⁶⁴

Ainda em 2003, em Brasília, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social (no período de 7 a 10 de dezembro), tendo como tema geral "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania -

⁶¹ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

⁶² BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 1997. pp. 17-29.

⁶³ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 1998. pp. 25-29.

⁶⁴ BRASIL. **Decreto nº. 4.655**, de 27 de março de 2003.

LOAS 10 anos”. A deliberação mais importante desse evento foi a instalação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no país.

Expressão máxima entre as deliberações da IV Conferência Nacional, destaca-se a aprovação do Sistema Único de Assistência Social. Importante e novo ordenamento político-institucional solicitado para a área, o SUAS teve suas bases lançadas durante a Conferência tendo sido amplamente discutido entre os participantes que o reconhecem como uma iniciativa urgente em se tratando da organização e gestão da Política de Assistência Social.⁶⁵

No ano de 2004, ocorreram duas importantes ações no plano da Assistência Social: a criação da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. A Política Nacional de Assistência Social foi constituída possuindo os mesmos princípios disposto no art. 4º da LOAS, e as diretrizes baseadas na CFRB/88 e na LOAS. Elencou como seus objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária.⁶⁶

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS foi criado devido à necessidade de um sistema normatizador dos serviços de assistência social executados no país, passando a ser o responsável pelo projeto que agrupa diversas políticas, entre elas a de Assistência Social. Foi elaborado com o objetivo de integrar a Política de Combate à Fome com as Políticas de Transferência de Renda e de Assistência Social, de forma estratégica, a fim de promover e manter as políticas e os programas federais de desenvolvimento social articulados com as iniciativas dos governos estaduais e municipais, de forma integrada com as iniciativas da sociedade

⁶⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2003. p. 23.

⁶⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Norma Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS. Brasília, 2004. pp 32 e 33.

civil. Dessa forma, programas, benefícios e serviços deveriam almejar o mesmo propósito.⁶⁷

Em 2005, o MDS instituiu o Sistema Único de Assistência Social – SUAS como modelo de gestão com caráter descentralizado e participativo, responsável pela operacionalização das ações da Assistência Social, ou seja, concretizar o disposto na LOAS. No mesmo ano, no período de 5 a 8 de dezembro, foi realizada a V Conferência Nacional de Assistência Social, sob o tema “SUAS - PLANO 10: Estratégias e Metas para a Implementação da Política Nacional de Assistência Social”. Nessa Conferência, ficaram estabelecidas 45 estratégias e metas de Gestão do SUAS, cabendo destacar as seguintes entre elas:

- Centros de Referência de Assistência Social – CRAS em todos os Municípios;
- Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS e/ou serviços de referência regionais de média e alta complexidade conforme incidência;
- Erradicação do trabalho infantil: Alcançar 100% da demanda com monitoramento permanente e efetiva geração de emprego e renda aos responsáveis legais, visando erradicar o trabalho infantil;
- Sistema territorializado de informação, monitoramento e avaliação da política de assistência social em todas as esferas de governo: consolidação da REDE SUAS;
- Projetos de inclusão produtiva: inserção e reinserção de jovens, adultos, idosos e pessoas com deficiência em oportunidades de capacitação, geração de renda e inserção socioprofissional e acesso ao crédito;
- Política de Gestão de Pessoas (Recursos Humanos), mediante a elaboração e aprovação de Norma Operacional Básica específica;
- Aperfeiçoar o modelo de gestão do SUAS e avaliar sistematicamente a gestão do SUAS;
- Qualificar e fortalecer as relações entre os entes federados.⁶⁸

⁶⁷ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Os desafios da Assistência Social**. Brasília, 2007. p. 19.

⁶⁸ BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Síntese da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005.

Ainda em 2005, foi lançada a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), definindo a construção das bases para a implantação do SUAS. Com base nesses dispositivos, fica evidente que anteriormente à CFRB/88, a Assistência Social era prevista legislativamente em conjunto com a Previdência Social.

3.2 Os serviços de Assistência Social

A Assistência Social possui caráter não contributivo, sendo além de um direito do cidadão, um dever do Estado. Ela busca prover os mínimos sociais, de acordo com o art. 1º da LOAS, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas das pessoas.

Acerca do exposto, observa Savaris que:

Quando se fala em Assistência Social, deve-se ter em mente a ideia de destinatários carentes que buscam o mínimo social. São pessoas vulneráveis que se encontram em situações de insegurança quanto à sua manutenção ou à possibilidade de desenvolvimento de sua personalidade. A Constituição diz que a Assistência Social é devida a quem dela necessitar. Observe-se: enquanto a Saúde é um direito de todos, a Assistência Social é devida apenas a quem dela necessitar. Está implícita a noção de carência econômica ou de vulnerabilidade social do beneficiário.⁶⁹

Os serviços prestados pela Assistência Social são ações de caráter contínuo, executadas através de programas governamentais, com o intuito de auxiliar determinada parcela da população em suas necessidades básicas objetivando propiciar melhoria de vida a essas pessoas.

Os serviços socioassistenciais podem ser classificados como “serviço social” ou “habilitação e reabilitação profissional”. Segundo Martins, “o serviço social é prestado aos beneficiários tendo por objetivo esclarecê-los de seus direitos sociais e os meios de exercê-los. Tem também por objetivo a facilitação do acesso aos benefícios e aos serviços do sistema”. Em relação à habilitação, o autor conceitua como “processo prestado às pessoas que têm limitações de nascença para que

⁶⁹ SAVARIS, Jose Antônio. Os direitos de previdência e assistência social da pessoa com deficiência, in: **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Saraiva, São Paulo: 2012. p. 229

possam qualificar-se para o trabalho, enquanto que a reabilitação é “o processo prestado aos portadores de deficiência em decorrência de acidente para que possam voltar a trabalhar. Tem por objetivo preparar o acidentado para o exercício de outra função”.⁷⁰

O SUAS objetiva a organização da Assistência Social, considerando a localidade de residência e a espécie de proteção cabida ao beneficiário, sendo seu público alvo constituído por pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social, assim caracterizada como decorrente de vários aspectos, não só econômicos, e sim abrangendo todos os aspectos sociais. Ele descentraliza os serviços socioassistenciais nos territórios, classifica e ordena os serviços em níveis de proteção (básica e especial). Os serviços de proteção social básica são ofertados precipuamente nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, conforme art. 6º-C da LOAS. Esses Centros possuem base territorial, sendo localizados em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social e atuam junto a famílias e indivíduos mediante prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais, objetivando a proteção social, conforme § 1º, do art. 6º-C da LOAS. Devem ser o ponto de referência da Assistência Social na abrangência municipal.

Os serviços de proteção especial são ofertados no Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS. São entendidos como de proteção especial aqueles prestados em situações que demandam intervenções especializadas, como nos casos em que configure a existência de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência.

Todas as ações citadas foram, evidentemente, de suma importância para o desenvolvimento da Assistência Social no Brasil cabendo, entre elas, destaque para a edição da LOAS devido a sua extrema relevância como ferramenta de implementação de política pública.

⁷⁰ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 33. Ed. Atlas, São Paulo, 2013, p. 449-450.

3.3 Benefícios Assistenciais

Os benefícios assistenciais não carecem de contribuição do beneficiário e estão previstos na LOAS. Anteriormente, havia o benefício chamado Renda Mensal Vitalícia - RMV. Esse estava arrolado de forma errônea, sendo independente de contrapartida, como pertencente à Previdência Social.

Sobre o benefício assistencial, Ibrahim esclarece:

Não é um benefício previdenciário devido a sua lógica de funcionamento: não carece de contribuição do beneficiário, bastando a comprovação da condição de necessitado. Veio substituir a renda mensal vitalícia, que era equivocadamente vinculada à Previdência Social, em razão de seu caráter evidentemente assistencial. Ainda hoje, esta prestação é frequentemente denominada ainda de renda mensal vitalícia ou amparo assistencial.⁷¹

A prestação assistencial foi concebida para substituir a Renda Mensal Vitalícia. Ainda que não seja um benefício previdenciário, tem sua administração executada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS. A Política de Assistência Social prevê duas espécies de benefícios: os Eventuais e o de Prestação Continuada, foco do presente estudo a ser tratado em capítulo específico.

Os benefícios eventuais são concedidos de forma temporária nas situações de nascimento, morte, vulnerabilidade considerada provisória e em casos de calamidade pública. Esta modalidade de benefício está prevista no art. 22 da LOAS:

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

§ 1º A concessão e o valor dos benefícios de que trata este artigo serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.⁷²

⁷¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12. Ed. Impetus, 2008. p.16.

⁷² BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

Ainda, conforme o art. 22, § 3º, o beneficiário eventual não poderá cumular seu benefício com os previstos na Lei nº 10.458, de 14 de maio de 2002, que trata do Programa Bolsa-Renda para atendimento à agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou de emergência. Também, devido ao caráter eventual do benefício, não poderá acumulá-lo com o previsto na Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, que dispõe sobre o Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência.⁷³

Conforme o art. 13, 14 e 15 da LOAS é de competência do Estado, Distrito Federal e dos Municípios a destinação dos recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais, mediante critérios estabelecidos pelos seus respectivos Conselhos de Assistência Social.⁷⁴

Este capítulo apresentou temas necessários ao entendimento do propósito a que se destina o Sistema de Seguridade Social Brasileiro, decorrente da garantia de proteção socioassistencial aos que dela necessitarem. Foi formulado objetivando-se demonstrar suas origens, princípios, fontes de custeio, destinatários e espécies de benefícios dele decorrentes. No próximo capítulo, serão abordados temas específicos do Benefício de Prestação Continuada.

⁷³ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

4 A CARACTERIZAÇÃO DA VULNERABILIDADE SOCIAL COMO REQUISITO PARA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DA PRESTAÇÃO CONTINUADA

O conceito de vulnerabilidade social abrange diversos aspectos, podendo ser individuais - decorrentes de características próprias do indivíduo - ou sociais, quando esse não possui, ou possui de forma restrita, acesso à saúde, educação, mercado de trabalho, entre outros.

Pessoas vulneráveis têm seu potencial produtivo reduzido, o que resulta no acesso restrito a bens materiais e serviços necessários para minimizar sua posição de vulnerabilidade social. Em razão disso, são necessárias ações estratégicas de políticas públicas, de acordo como os arranjos socioeconômicos, que visem auxiliar a “neutralizar, pelo menos em relação a alguns requisitos, como educação e saúde, as desvantagens de natureza social, e, quando possível, as de ordem natural, como certas deficiências físicas e intelectuais”.⁷⁵

Percebe-se então que, devido à amplitude do conceito, torna-se desfavorável o estabelecimento de um enquadramento linear, sendo necessário caracterizar de que forma tais pessoas são consideradas vulneráveis socialmente.

4.1 O Benefício da Prestação Continuada

O Benefício da Prestação Continuada é um dos objetivos da Assistência Social previsto constitucionalmente, conforme o art. 203, inc. V. Está disposto no art. 20 da LOAS como a garantia beneficiária de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família, ou seja, que se encontrem em situação de hipossuficiência econômica.⁷⁶

O BPC possui caráter personalíssimo, sendo, portanto, intransferível e se extingue com a morte do beneficiário. Seus herdeiros ou sucessores não farão jus à

⁷⁵ KUNTZ, Rolf. A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 151.

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

pensão por morte. Terão direito apenas aos valores que o beneficiário não recebeu ainda em vida. A denominação utilizada para este benefício, para alguns, segue como Amparo Assistencial ou, por questões históricas, como Renda Mensal Vitalícia.

A RMV, instituída pela Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974⁷⁷ (Institui amparo previdenciário para maiores de setenta anos de idade e para inválidos), correspondia, na época, à metade do salário-mínimo vigente e era concedida ao maior de 70 (setenta) anos ou inválido, definitivamente incapacitado para o trabalho e, ainda, que não exercesse atividade remunerada ou tivesse rendimento superior ao valor da renda mensal de 60 (sessenta) por cento do quantum do salário-mínimo. Até esse momento, a denominação empregada para o benefício era amparo previdenciário, majoritariamente, conforme a Lei nº 6.179/74.

O art. 139 da Lei nº 8.213/91 determinava que a Renda Mensal Vitalícia permaneceria integrando o elenco dos benefícios da Previdência Social até o momento no qual fosse regulamentado o inc. V do art. 203 da CFRB/88.⁷⁸ Também, no art. 40 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Organização da Assistência Social) tem-se que, com a implantação do Benefício de Prestação Continuada, ficava extinta a renda mensal vitalícia.⁷⁹ O art. 139 da Lei nº 8.213/91 deixou de ser eficaz a partir de 1º de janeiro de 1996, devido à implantação do BPC. Por sua vez, o art. 15 da Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, revogou o art. 139, da Lei nº 8.213/91.⁸⁰ Dessa maneira, foi utilizada a denominação de renda mensal vitalícia, de acordo com o art. 139, da Lei nº 8.213/91. Finalmente, o art. 20 da Lei nº 8.742/93 começou a utilizar a denominação de Benefício de Prestação Continuada.⁸¹

Com o advento da CFRB/88, ficou estabelecido, em seu art. 201, § 2º, que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho

⁷⁷ BRASIL. **Lei nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974.

⁷⁸ BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991.

⁷⁹ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

⁸⁰ BRASIL. **Lei n. 9.528**, de 10 de dezembro de 1997.

⁸¹ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”.⁸² Dessa forma, o BPC assegura a garantia de um salário-mínimo mensal ao beneficiário.

4.2 Beneficiários do Benefício de Prestação Continuada

O BPC é devido à pessoa deficiente e à pessoa idosa que comprovem o preenchimento dos requisitos estabelecidos na LOAS para que tenha direito ao acesso da prestação beneficiária.

4.2.1 Pessoa com deficiência

O Benefício de Prestação Continuada é concedido à pessoa com deficiência e ao idoso mediante comprovação de inexistência de meio suficiente para prover sua manutenção, seja por si mesmo ou através de familiares. A deficiência não se refere apenas a questões físicas, abrangendo também aqueles considerados possuidores de deficiências psíquicas. O grau de incapacidade e a deficiência serão definidos após avaliação médica (realizada por perito) e avaliação social (realizada por assistentes sociais do INSS).

A avaliação médica serve para detectar possíveis deficiências funcionais e estruturais no corpo do cidadão aspirante ao benefício. Já a avaliação social, por sua vez, analisa uma série de fatores, tais como pessoais, ambientais e sociais.

Neste contexto, explica Savaris que:

Segundo a atual legislação, a avaliação da condição de pessoa com deficiência não se limita à análise das condições médico-biológicas do pretendente ao benefício. Antes, o conceito de pessoa com deficiência corresponde ao produto dos impedimentos pessoais em interação com as barreiras encontradas pelos fatores sociais e ambientais.⁸³

Segundo disposto no art. 4º do Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989 (Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência), a pessoa portadora de deficiência é

⁸² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁸³ SAVARIS, José Antônio. **Direito Previdenciário: problemas e jurisprudências**. Curitiba: Alteridade, 2014. p. 460.

aquela que possui alguma deficiência física, auditiva, visual, mental ou que possua deficiência múltipla, que é assim caracterizada quando da ocorrência de duas ou mais deficiências de forma concomitante. O Decreto nº 3.298/99, em seu art. 3º, define ainda quais os tipos de deficiência que uma pessoa pode possuir, sendo divididos em deficiência, deficiência permanente (quando se estabiliza no decorrer do tempo) e incapacidade (que ocorrerá devido à redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social).⁸⁴ A CFRB/88 adotou a nomenclatura “pessoa portadora de deficiência”, conforme é possível identificar no art. 203, inc. V.⁸⁵

Com base nesses dispositivos se entende que a incapacidade independe da existência de alguma deficiência. Nesse sentido, cabe destacar que:

É considerada deficiente, a pessoa 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. [...] Impedimentos de longo prazo são os que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de dois anos.⁸⁶

Em março de 2007, na cidade de Nova York, foi realizada, pela Organização da Nações Unidas – ONU, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. No art. 1º do seu Tratado, a Convenção definiu que “pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas”.⁸⁷ O Decreto Presidencial nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, promulgou a Convenção, sendo que seu texto havia sido aprovado pelo Congresso Nacional, em 9 de julho de 2008, por meio do Decreto Legislativo nº 186.⁸⁸

O autor Fonseca, em seu artigo sobre o novo conceito constitucional de pessoa com deficiência, explana que:

⁸⁴ BRASIL. **Decreto nº. 3.298**, de 20 dezembro d 1999.

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁸⁶ MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 33. ed. Atlas, 2013, p. 44.

⁸⁷ ONU. **Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência** de 13 de dezembro de 2006.

⁸⁸ BRASIL. **Decreto nº. 6.949**, de 25 de agosto de 2009.

O congresso brasileiro acatou a reivindicação das pessoas com deficiência no sentido de outorgar status constitucional ao ato de ratificação da Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência. É importante frisar que o Tratado em apreço tramitou em tempo recorde nas Nações Unidas [...], e foi acolhido pelo Parlamento brasileiro também em tempo recorde [...]. O Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, desse modo, promulgou aquela ratificação com força de emenda constitucional, o que foi proposto pelo Governo Federal. Este por excesso de zelo, sancionou-se por meio do Decreto Presidencial nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.⁸⁹

A redação original do art. 20, § 2º, da Lei nº 8.742/93, denominava pessoa portadora de deficiência como "aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho", ou seja, não bastaria apenas ser incapacitada para o trabalho.⁹⁰ A Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, alterou o § 2º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, restando suprimida a incapacidade para a vida independente como requisito necessário à concessão de amparo assistencial, e estabelecendo que considera, para fins de concessão do BPC, pessoa com deficiência a que possuir impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, possam obstruir sua participação social.⁹¹

Neste sentido,

[...] o cerne fundamental das atuais disposições constitucionais consagradas às pessoas com deficiência se vincula a garantir a sua dignidade como pessoa humana, não só vedando discriminações com base na deficiência, como também proporcionando maiores oportunidades de educação, emprego, acesso, etc. a esse coletivo, limitadas, diante do caso concreto, a justificação, proporcionalidade e razoabilidade da medida *sub examinen*." ⁹²

O beneficiário que for pessoa com deficiência poderá em caráter especial, em decorrência do ingresso no mercado de trabalho, apresentar requerimento de suspensão do BPC através do Formulário Único de Alteração da Situação do Benefício devidamente preenchido. Ainda, de acordo com o art. 21-A da LOAS: "o benefício de prestação continuada será suspenso pelo órgão concedente quando a

⁸⁹ FONSECA, Ricardo Tadeu marques da. O novo conceito constitucional da pessoa com deficiência: um ato de coragem, in **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Saraiva, 2012 p.19.

⁹⁰ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

⁹¹ BRASIL. **Lei nº 12.470**, de 19 de abril de 2007.

⁹² MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 234

pessoa com deficiência exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual”.

A LOAS prevê ainda, no art. 21, § 1º, que havendo o término do contrato de trabalho e após o pagamento do seguro desemprego, se desejar reativar o BPC, a pessoa com deficiência não precisará ser submetida, novamente, à avaliação da deficiência e do grau de impedimento. Para tanto, é necessário que isso ocorra dentro do prazo estipulado de 2 (dois) anos. Ainda, conforme disposto na LOAS, art. 21-A, § 2º, não acarreta suspensão do BPC, a contratação de pessoa com deficiência como aprendiz, limitado a 2 (dois) anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.⁹³

De acordo com o art. 24 do Decreto nº 6.214/07, não será considerado motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência, o desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, dentre outras.⁹⁴ A concessão do BPC é para auxiliar a pessoa deficiente na integração da vida social, da qual o mercado de trabalho faz parte.

Considerando esses aspectos,

A proposta do sistema é, além de manter rendimento dignamente mínimo, fornecer aptidão profissional para que o percipiente do benefício possa garantir o próprio sustento. Como prevê a Constituição, a ordem social tem como base o primado do trabalho (art. 193). Naturalmente, é possível, também, nova concessão do benefício à pessoa que teve o BPC cessado para assumir trabalho remunerado, caso sua situação regrida novamente.⁹⁵

O Decreto nº 7.617/11 alterou o regulamento do BPC, aprovado pelo Decreto nº 6.214/07, passando a vigorar nova redação no art. 1º, § 1º, dispondo que o reconhecimento do direito ao BPC a crianças e adolescentes menores de dezesseis anos de idade será devido mediante avaliação da existência da deficiência, bem como qual o impacto que ela acarreta em relação ao desempenho de atividade e restrição da participação social, relacionados a sua faixa etária.

⁹³ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

⁹⁴ BRASIL. **Decreto nº. 6.214**, de 26 de setembro de 2007.

⁹⁵ BRASIL. **Decreto nº. 7.617**, de 17 de novembro de 2011.

4.2.2 Pessoa idosa

Em relação aos idosos, cabe mencionar que a CRFB/88, no art. 230, dispôs que “a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem estar e garantindo-lhes o direito à vida”.⁹⁶

Não existe na legislação brasileira um conceito de idoso. Tal fato faz com que, conseqüentemente, a fixação da idade para aferição dos direitos da pessoa idosa seja efetuada de forma arbitrária pelo legislador. Dessa forma, a decisão acaba não sendo fundamentada em algum critério científico que justifique a escolha de determinada idade para o início do desfrute de determinado benefício.⁹⁷

O BPC estabelece, no critério idade, que o idoso deverá estar com 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais. Já a Lei n° 8.842, de 4 de janeiro de 1994 (Política Nacional do Idoso) e o Estatuto do Idoso determinaram que os direitos serão assegurados àqueles com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos.⁹⁸ O Estatuto do Idoso determina ainda, no art. 33, § 2°, que “a assistência social aos idosos será prestada, de forma articulada, conforme os princípios e diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, na Política Nacional do Idoso, no Sistema Único de Saúde e demais normas pertinentes”.⁹⁹

Em dezembro de 1991, ocorreu a Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual gerou a Resolução n° 46/91, que trouxe como um de seus princípios em relação à Assistência Social: “Ter acesso a serviços sociais e jurídicos que lhe assegurem melhores níveis de autonomia, proteção e assistência”.¹⁰⁰

A Lei n° 8.842/94 objetiva assegurar os direitos sociais do idoso, criando condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na

⁹⁶ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

⁹⁷ BARLETTA, Fabiana Rodrigues. **O direito à saúde da pessoa idosa**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 310.

⁹⁸ BRASIL. **Lei n° 8.842**, de 4 de janeiro de 1994.

⁹⁹ BRASIL. **Lei n° 10.741**, de 1° de outubro de 2003.

¹⁰⁰ ONU. **Resolução 46/91**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1991.

sociedade. Ainda dispõe, em seu capítulo sobre as ações governamentais, no art. 10, inc. I, alínea “a” que na área de promoção e assistência social, no que concerne à implementação da política nacional do idoso, os órgãos e entidades públicos são competentes para prestar serviços e desenvolver ações voltadas para o atendimento das necessidades básicas do idoso, mediante a participação das famílias, da sociedade e de entidades governamentais e não-governamentais.

No que tange à importância de ações voltadas para população idosa, Moraes considera:

Mais do que reconhecimento formal e obrigação do Estado para com os cidadãos da terceira idade, que contribuíram para seu crescimento e desenvolvimento, o absoluto respeito aos direitos humanos fundamentais dos idosos, tanto em seu aspecto individual como comunitário, espiritual e social, relaciona-se diretamente com a previsão constitucional de consagração da dignidade da pessoa humana. O reconhecimento àqueles que construíram com amor, trabalho e esperança a história de nosso país tem efeito multiplicador de cidadania, ensinando às novas gerações a importância de respeito permanente aos direitos fundamentais, desde o nascimento até a terceira idade¹⁰¹.

Em 2009, o Tribunal de Contas da União – TCU elaborou o Relatório de Auditoria Operacional sobre o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Nas análises efetuadas, o dado obtido foi de que cerca de um terço dos beneficiários atendiam aos critérios de elegibilidade do BPC (renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo segundo o conceito Grupo Familiar Doméstico).¹⁰² Porém, considerando que a grande vulnerabilidade social de parcelas da população que estão pouco acima do critério de concessão do benefício, bem como da variabilidade da renda dessas famílias e das dificuldades operacionais de identificar essas pessoas, esse resultado deveria ser relativizado.

Alguns programas assistenciais do Governo adotam um conceito ampliativo de família conhecido como Grupo Familiar Doméstico – GFD. Cita-se, como exemplo, o Bolsa Escola (art. 4º, § 1º, da Lei n.º 10.219/01)¹⁰³ e o Bolsa Família (art. 2º, §, 1º da Lei nº 10.836/04), que sintetiza o conceito de família empregado em todos os outros

¹⁰¹ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 85.

¹⁰² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional-Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)**. Brasília, 2009. p. 8.

¹⁰³ BRASIL. **Lei nº 10.219**, de 11 de abril de 2001.

programas assistenciais do Governo Federal como: “família, unidade nuclear que poderá ser eventualmente ampliada pela inclusão de indivíduos com qualquer espécie de parentesco e que forme um grupo doméstico, vivendo sob a mesma moradia e mantendo-se com a renda dos seus próprios membros”.¹⁰⁴

No relatório do TCU, ainda consta:

Para aprofundar a análise e concentrar as ações de controle nos beneficiários com maior probabilidade de não serem extremamente pobres, os erros de inclusão foram classificados como de baixa, média e alta intensidade, respectivamente para faixas de renda entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ SM, $\frac{1}{2}$ e 1 SM e acima de 1 SM. Considerando apenas os erros de alta intensidade, cerca de 10% dos beneficiários não atendem aos critérios de elegibilidade do BPC.¹⁰⁵

Também demonstrou que a distribuição do BPC, além de se concentrar nos segmentos mais pobres da população, possui mais de 80% dos beneficiários na faixa limite de renda de $\frac{1}{2}$ ou $\frac{1}{4}$ de salário mínimo, que são especificamente aqueles com maior vulnerabilidade. Ademais, analisou variáveis socioeconômicas, além de inferir a renda dos indivíduos por meio de variáveis geográficas.¹⁰⁶ Já por pressuposto, poderia se deduzir que os beneficiários do BPC são moradores das regiões consideradas economicamente inferiores. Ainda conforme o relatório citado:

O conceito de família BPC permite a inclusão de beneficiários membros de famílias com renda *per capita* superior a $\frac{1}{2}$ SM (erro de média e alta intensidade) e exclui grupos com renda inferior $\frac{1}{2}$ SM em proporção maior do que se fosse utilizado um conceito de grupo familiar que representasse com mais fidedignidade a unidade de consumo e o núcleo protetivo. Essa constatação gera evidências de que o conceito de família empregado no benefício é menos eficiente do ponto de vista distributivo.¹⁰⁷

A importância de conceituar família se deve ao fato de que o cálculo da renda *per capita* mensal será feito com base na informação da composição familiar.

4.3 Valor do Benefício de Prestação Continuada

¹⁰⁴ BRASIL. Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

¹⁰⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional-Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Brasília, 2009. p. 8.

¹⁰⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional-Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Brasília, 2009. p. 48.

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria Operacional-Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Brasília, 2009. p. 23.

O valor do salário mínimo vigente é de R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais). Foi estipulado pela aplicação do percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, para o ano de 2015, conforme disposto na Lei nº 13.152/15, no art. 1º, § 4º.¹⁰⁸ Conseqüentemente, o valor *per capita* para a concessão do BPC, sendo ¼ do salário mínimo, é de R\$ 234,25 (duzentos e trinta e quatro reais e vinte e cinco centavos), um valor extremamente baixo considerando o cenário social e econômico do país.

Cabe ressaltar que, de acordo com a CFRB/88, em seu art. 7º, inc. IV, o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, deverá ser capaz de atender às necessidades vitais básicas e às da família do trabalhador urbano ou rural com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social, devendo receber reajustes periódicos que preservem seu poder aquisitivo.¹⁰⁹

4.4 Definição legal de família e composição de renda familiar

Nem todas as políticas prestacionais conceituam “família” da mesma forma. O conceito de renda familiar para concessão do BPC sofreu alterações legislativas no tempo. No art. 20 da redação original da LOAS, a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia fosse mantida pela contribuição de seus integrantes, era considerada família.¹¹⁰ A lei 9.720, de 30 de novembro de 1998, trouxe uma conceituação diferente, dispondo que família seria entendida como o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei nº 8.213/91, desde que vivessem sob o mesmo teto.¹¹¹

Em 2007, foi aprovado o Decreto nº 6.214, regulamentando o BPC e definindo que, para o cálculo de renda *per capita*, seria considerado família o conjunto de pessoas composto pelo requerente, o cônjuge, o companheiro, a companheira, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os

¹⁰⁸ BRASIL. Lei nº 13.152, de 29 de julho de 2015.

¹⁰⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹¹⁰ BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

¹¹¹ BRASIL. Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998.

filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivassem sob o mesmo teto.¹¹²

Então, em 06 de julho de 2011, foi publicada a Lei 12.435, que dá a redação prevista, até atualmente, para art. 20, § 1º, da LOAS restando estabelecido que desde que vivam sob mesmo teto, serão considerados pertencentes à família: 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.¹¹³

Fará jus ao BPC, a família da pessoa idosa ou da pessoa com deficiência que apresentar uma renda mensal familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo vigente. O cálculo da renda familiar *per capita* é efetuado dividindo-se a renda mensal bruta familiar pelo número de integrantes da família beneficiária da prestação continuada.

Compõem a renda mensal familiar bruta, conforme o Decreto nº 6.214/07, todos os rendimentos declarados pelos membros da família beneficiária no Cadastro Único¹¹⁴ provenientes de:

- Salários,
- Proventos;
- Pensões;
- Pensões alimentícias;
- Benefícios de previdência pública ou privada;
- Seguro desemprego;
- Comissões;
- Pró-labore;
- Outros rendimentos do trabalho não assalariado;

¹¹² BRASIL. **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007.

¹¹³ BRASIL. **Lei 12.435**, de 6 de julho de 2011.

¹¹⁴ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é o instrumento utilizado pelo Governo para identificar as famílias de baixa renda, a fim de conhecer a realidade socioeconômica dessa população. Nesse cadastro são registradas informações acerca das características da residência, a identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras. No Benefício de Prestação Continuada, a utilização do Cadastro Único é opcional, conforme o Manual de Gestão do Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, formulado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

- Rendimentos do mercado informal ou autônomo;
- Rendimentos auferidos do patrimônio;
- Renda Mensal Vitalícia – RMV;
- Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC.¹¹⁵

Sobre o referido Decreto, Santos considera que:

[...] o Decreto nº 6214/2007, no particular, contém disposições restritiva de direitos, incompatível com os princípios da hierarquia da leis e da supremacia da Constituição. É que, ao estabelecer que o conceito de família incapaz está ligado ao de sua renda bruta, acabou por reduzir o alcance da proteção pretendida pela Constituição.¹¹⁶

Alguns rendimentos são subtraídos daqueles declarados no Cadastro Único, sendo eles: benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária; bolsas de estágio supervisionado; pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de natureza de assistência médica; rendimentos decorrentes de contrato de aprendizagem e rendas de natureza eventual e sazonal, conforme o § 2º do inc. VI, art. 4º do Decreto 7.617/11.¹¹⁷

Conforme o Estatuto do Idoso, o BPC obtido por um beneficiário pessoa idosa não entra no cálculo da renda mensal familiar para fins de concessão do benefício a outra pessoa idosa da mesma família. Em relação a esse dispositivo, há entendimentos jurisprudenciais de que, por analogia, quando se tratar de pessoa com deficiência, o mesmo critério deverá também ser utilizado.

Há, igualmente, entendimentos no sentido de que quando houver beneficiário previdenciário que receba renda mensal de um salário mínimo, pertencente ao mesmo grupo familiar de uma pessoa requerente do BPC, esse valor deverá ser excluído do cálculo da renda *per capita*. Santos ainda considera que tal entendimento não parece ser correto. Isso porque:

O benefício previdenciário, por definição, é renda, uma vez que substitui os salários de contribuição ou remuneração do segurado quando em atividade,

¹¹⁵ BRASIL. **Decreto nº 6.214**, de 26 de setembro de 2007.

¹¹⁶ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 135

¹¹⁷ BRASIL. **Decreto nº 7.617**, de 17 de novembro de 2011.

além de ter caráter vitalício na maioria das vezes. O mesmo não se dá em relação ao benefício assistencial concedido ao outro integrante do grupo familiar, porque o BPC não se encaixa no conceito de renda, pois é provisório por definição.¹¹⁸

Não será considerada para o cálculo, a remuneração decorrente da condição de aprendiz, recebida pela pessoa que possua deficiência (art. 20, § 9º, da LOAS).¹¹⁹ Também não fará parte do cálculo da renda mensal familiar, o rendimento que for proveniente de Programas de Transferências de Renda.

Não integram, também, no cálculo da renda mensal familiar, os benefícios e auxílios assistenciais que possuam natureza eventual e temporária. Além desses, não será integrante da renda bruta familiar, a renda sazonal ou eventual, que consiste nos rendimentos não regulares derivados de atividades eventuais exercidas em caráter informal. Para tanto, valor anual declarado dividido por doze meses deverá ser inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.

4.5 A miserabilidade como critério legal objetivo

Promover o bem de todos é um dos objetivos previsto no art. 2, inc. IV da CFRB/88.¹²⁰ Contudo, o critério de miserabilidade acaba por excluir muitos possíveis beneficiários, devido ao fato de que a população assistida socialmente, geralmente, possui uma renda mensal baixa.

O critério da miserabilidade está previsto no § 3º, do art. 20 da LOAS: considerar-se-á incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa, a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.¹²¹ Tendo fixado tal valor, o legislador quantificou o que seria necessário para o bem-estar social. Essa aferição é discriminatória, pois há uma privação de parcela social da provisão assistencial.

¹¹⁸ SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 171.

¹¹⁹ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

¹²⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹²¹ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

O Decreto 6.214/07, no art. 4º, inc. IV, regulamentou que a renda *per capita*, para fins de reconhecimento do direito ao benefício assistencial, deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo por integrante, ou seja, a renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes deve ser inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.¹²²

Este capítulo abordou a caracterização da vulnerabilidade social como requisito para concessão do BPC, descrevendo seus beneficiários, o valor recebido pela concessão de tal benefício, a definição legal de família e renda familiar para fins de cálculo para aferição do enquadramento no critério de miserabilidade, bem como os apontamentos acerca deste critério. O próximo capítulo tratará das divergências doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais sobre o conceito de vulnerabilidade social.

¹²² BRASIL. **Decreto nº. 6.214**, de 26 de setembro de 2007.

5 DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS, LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE O CONCEITO DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais são garantidos pela CFRB/88, art. 6, inc. VII. Entre eles, está o de que o salário não será nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável. Ainda, no que dispõe sobre a Previdência Social, conta no art. 201, § 2º, que não terá valor mensal inferior ao salário mínimo, nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado.¹²³ Considerando o texto de tais dispositivos, percebe-se que o art. 20, § 3º da LOAS contém um teor contraditório ao que está disposto constitucionalmente. Pois, se de um lado a lei determina a não inferioridade do salário mínimo, de outro, a LOAS exige que a percepção da renda familiar *per capita*, deverá ser inferior a ¼ do salário mínimo vigente.¹²⁴

O dispositivo que fixa que a renda mensal *per capita* deverá ser de até ¼ do salário mínimo foi impugnado em 1998, via Ação Declaratória de Inconstitucionalidade – ADIn - nº 1.232-1, relatada pelo Ministro Ilmar Galvão, sob o fundamento de que o dispositivo limita e restringe o direito garantido no art. 203, inc. V, que dispõe que a pessoa portadora de deficiência e o idoso terão a garantia de um salário mínimo de benefício mensal caso comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

A ADIn foi julgada improcedente, entretanto o relator considerou a necessidade de saber se o critério previsto no dispositivo seria o único suscetível de caracterizar a situação de incapacidade econômica da família do portador de deficiência ou do idoso inválido. Acrescentou, ainda, que grande parte dos destinatários do benefício assistencial seriam afastados do mesmo, caso a hipótese fosse positiva. E, dessa forma, restaria emprestar ao texto impugnado interpretação segundo a qual não limita ele os meios de prova da condição de miserabilidade dos possíveis beneficiários.¹²⁵

¹²³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹²⁴ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

¹²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF** – Distrito Federal. Relator: Ilmar Galvão. 1998.

Devido a tais considerações constantes no julgamento da referida ação, permitiu-se a abertura de espaço para discussões, originando assim, novos entendimentos de que não possuiria força vinculante o tal julgamento do Superior Tribunal de Justiça - STF. A partir dessa decisão, o STF e os Tribunais Regionais Federais – TRFs passaram a considerar a possibilidade de aferição da necessidade por outros meios de prova, posicionando-se contrários à utilização apenas dos critérios legislativos estabelecidos. Esses parâmetros deveriam ser capazes de aferir a miserabilidade do requerente da concessão do benefício de forma condizentes com realidade social atual, mediante laudo de perícia socioeconômica e avaliação das circunstâncias de cada caso em concreto. Entre os argumentos utilizados nas decisões favoráveis a outros meios de prova, contava o de que constitucionalmente vigora o Princípio do Livre Convencimento Motivado do Julgador.

Em posição contrária, o INSS seguiu utilizando o critério estabelecido pelo art. 20, § 3º, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) para indeferir os pedidos administrativos de Benefício Assistencial de Prestação Continuada que ultrapassassem o limite de renda *per capita* inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo.¹²⁶

Fruto desse entendimento, foi publicada, em 14 de abril de 2004, a Súmula 11 pela Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais - TNU, sob o enunciado de que não haveria impedimento da concessão do benefício assistencial previsto no art. 20, § 3º da Lei nº. 8.742/93, caso a renda mensal *per capita* familiar, fosse superior a ¼ (um quarto) do salário mínimo, desde que a miserabilidade do postulante pudesse ser comprovada por outros meios. Em 24 de abril de 2006, a Súmula foi cancelada.¹²⁷

Em 18 de abril de 2013, foi julgado o Recurso Extraordinário 567.985/MT, relatado pelo Ministro Marco Aurélio no qual expôs que o objetivo legislativo foi conferir a proteção social àqueles incapazes de garantir a respectiva subsistência, sendo que o benefício é permeado de preceitos relativos à dignidade da pessoa humana, à

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

¹²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Turma Nacional de Uniformização do Juizados Especiais Federais **Súmula 11**, de 14 de abril de 2004.

solidariedade social, à erradicação da pobreza e à assistência aos desamparados. Argumentou, ainda, sobre o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana referindo que muitas controvérsias doutrinárias, bem como jurisprudenciais surgissem em sua razão. E, mesmo assim, no surgimento de desacordos morais razoáveis caracterizados pela contraposição de óptica plausível, por meio de argumentos de índole pública, qualquer que fosse a posição, poderia ser defendida baseada no Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Ressaltou, ademais, que o legislador esqueceu outros elementos relevantes do mundo dos fatos para a determinação do parâmetro de miserabilidade no momento que fixou apenas o critério da renda mensal *per capita*.¹²⁸

Ainda nessa decisão, foram ponderadas questões das alterações econômicas no Brasil que levariam o critério de miserabilidade a ser considerado defasado. Essas mudanças seriam decorrentes das reformas constitucionais e administrativas. Da mesma forma, o rigor excessivo aplicado no momento da não concessão do BPC, inserido pela legislação infraconstitucional, simboliza um retrocesso social se comparado a dispositivos legais mais recentes relativos à Assistência Social, como as Leis nº 9.533/97 e nº 10.689/03, que também condicionam um critério excludente; porém, a diferença é que nessas leis o valor padrão para renda familiar *per capita* é de meio salário mínimo como o valor determinante do conceito de carência. Dessa maneira, a superveniência de fato novo e mais benéfico, impetrado pelo próprio legislador, deveria ser considerada. Isso devido ao fato de que, nas últimas duas décadas, houve um controle inflacionário que possibilitou que os critérios para a concessão de benefícios previdenciários e assistenciais pudessem ser mais benevolentes, em consequência da melhoria da distribuição de renda.

A decisão do STF quanto ao Recurso Extraordinário 567.985/MT negou, por maioria de votos, seu provimento e reconheceu a repercussão geral da questão constitucional em relação ao disposto no art. 20, §3º, da LOAS, devido às crescentes controvérsias em face dos Tribunais. Restou estabelecida, então, a decisão pelo direito ao recebimento do BPC, mesmo que o beneficiário não preencha o requisito

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 567.985/MT**. Relator Ministro Marco Aurélio Mello, Brasília, 18 de abril de 2013.

caracterizador da miserabilidade, previsto no art. 20, § 3º da LOAS. Isso devido à necessidade de respeitar o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, além da necessidade de que cada caso em concreto tivesse suas peculiaridades analisadas.¹²⁹

No mesmo ano, o Recurso Extraordinário 580.963/PR, que teve como relator o Ministro Gilmar Mendes, além de conter o mesmo objeto do recurso citado acima, suscitou uma nova discussão, desta vez versando sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/03. Esse dispositivo prevê que na ocasião de um membro da família já receber o BPC, esse valor não será computado para cálculo da renda familiar *per capita*, a que se refere a LOAS, no momento de avaliação de solicitação de novo beneficiário pertencente ao mesmo grupo familiar.

A problemática girou em torno do fato de tal concessão não ser disposta também aos beneficiários que sejam pessoas com deficiência. No desfecho de seu texto constante no acórdão, o relator questionou se o referido dispositivo comportaria apenas a interpretação restritiva ou poderia ser estendido a outros casos, como ao benefício assistencial recebido por pessoa com deficiência. Destacou que, além da inexistência de justificativa plausível para discriminação dos portadores de deficiência em relação aos idosos, a opção legislativa adotada ofende o Princípio da Isonomia. Declarou, então, em seu voto, a necessidade da interpretação ser de caráter extensivo em relação ao disposto ao dispositivo controverso, uma vez que as pessoas deficientes também deveriam dispor do mesmo texto previsto para os idosos. Em fins decisivos, o STF, por maioria, negou provimento ao recurso extraordinário e declarou *incidenter tantum* a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 34 da Lei 10.741/03.¹³⁰

Também em 2013, baseada nos Recursos Extraordinários nº 567.985/MT e 580.963/PR, anteriormente citados, foi reconhecida a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, pelo Pleno do STF, do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93.

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 567.985/MT**. Relator Ministro Marco Aurélio Mello, Brasília, 18 de abril de 2013.

¹³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 580.963/PR**. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 18 de abril de 2013.

Essa decisão foi proferida na Reclamação nº 4.374/PE, na qual o Min. Gilmar Mendes apontou que diversos obstáculos foram encontrados na aplicação do critério disposto no § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93, em razão da complexidade e heterogeneidade dos casos concretos. Isso foi devido ao fato de que a norma reguladora não foi suficiente para tornar o disposto do critério de miserabilidade da LOAS plenamente eficaz.¹³¹

A decisão também fez uma análise contributiva, considerando que vários componentes socioeconômicos deveriam ser levados em conta na equação necessária para a definição de uma eficiente política de assistência social, na forma determinada na CFRB/88. Sendo possível, ainda, observar as disparidades socioeconômicas nas diversas regiões do país para definição dos critérios caracterizados da condição de miserabilidade. Essa Reclamação considerou, portanto, a relativização do critério objetivo de aferição de miserabilidade para fins de concessão do BPC.

Desde a publicação das decisões citadas, os processos pendentes de julgamento têm sido apreciados sob os mais diversos argumentos, sendo alguns deles coerentemente no sentido de adotar a relativização do critério até então objetivo de aferição da miserabilidade, em consonância com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e em razão do cenário socioeconômico nacional.

Tem-se cautelosamente observado também, para fins de composição da renda familiar, as despesas despendidas pela família, em relação à deficiência porventura apresentada pelo beneficiário, como consultas médicas, exames, além de medicações não ofertadas pela rede pública de saúde.

Cabe ressaltar que Lei infraconstitucional tem respaldo para fixar os critérios objetivos para a concessão do BPC. Porém, faz-se necessário considerar que a aplicação desses critérios deve observar o atendimento do objetivo constitucionalmente previsto de amparo assistencial aos necessitados. Deverão,

¹³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 4.374/PE**. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 18 de abril de 2013.

portanto, ser utilizados de forma equilibrada, considerando as particularidades de cada situação, através da realização da apreciação das reais condições socioeconômicas da família, além da aplicação do critério restritivo da renda *per capita*.

Os parâmetros objetivos para a fixação de direitos, mesmo que utilizados de forma frequente pelo legislador, deverão observar a ponderação da restrição financeira, sob a pena de o necessitado ser condenado à morte. O intérprete não deve ser omisso à realidade social, mesmo que a extensão do benefício possa ser efetuada apenas mediante a lei.¹³²

No decorrer dos anos, as considerações nas decisões foram no sentido da necessidade de readequação do requisito legal de miserabilidade, para poder acompanhar as mudanças socioeconômicas. Atualmente, a jurisprudência das Cortes Superiores tem sido uníssona no entendimento de que qualquer benefício no valor mínimo recebido por idoso de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais, e quando recebido por deficiente sem fixação de critério etário, deverá ser excluído da apuração da renda familiar *per capita*, além de que esse não pode ser o único critério para concessão do benefício.

Como citado nos acórdãos dos Recursos Extraordinários analisados neste estudo, a necessidade da criação de critérios que respeitassem o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o que não estava acontecendo com parcela da população que ficava excluída da concessão do BPC, era, por vezes, defendida.

Acerca da necessidade de considerar esse princípio, sugere Tavares que:

[...] verificando que a previsão objetiva da lei não é suficiente para cumprir o princípio moral da dignidade da pessoa humana e que a insuficiência relega a pessoa incapacitada para o trabalho a uma situação de miséria, o juiz deve externar fundamentalmente as razões de seu convencimento, baseado nessa concepção teleológica e ética.¹³³

¹³² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12. Ed. Impetus, 2008. p. 14.

¹³³ TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 49-50.

As decisões têm convergido no mesmo sentido de que os dados subjetivos do cidadão devem ser observados. Se através deles houver constatação de que a renda, ainda que acima do especificado na norma legal do benefício, não é suficiente para manter o padrão da dignidade da pessoa humana, o cidadão terá direito ao benefício, obedecendo inclusive o entendimento da Constituição Federal.

É vedada qualquer discriminação, devendo os cidadãos ter os mesmos direitos. Isto é o que preceitua o Princípio da Igualdade, também denominado Princípio da Isonomia. Tal princípio é considerado consagrado pela nossa Constituição Federal. Ele possui uma atuação abrangente, devendo ser respeitado pelo legislador e executivo, em suas edições de leis, atos normativos e medidas provisórias, obstando que sejam criados tratamentos diferenciados a pessoas que estejam em situações idênticas. Ainda, impõe ao intérprete, de forma imprescindível, a aplicação de lei e atos normativos de maneira igualitária, de acordo com o inc. IV do art. 3º da CFRB/88, sem a imposição de diferenciações em razão de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹³⁴

Consoante com tal entendimento, Sen pondera que:

Desvantagens como a idade, incapacidade ou doença reduzem o potencial do indivíduo para auferir renda. Mas, também, tornam mais difícil converter renda em capacidade, já que uma pessoa mais velha, mais incapacitada ou mais gravemente enferma pode necessitar de mais renda (para assistência, prótese, tratamento) para obter os mesmos funcionamentos [...]. Por esse motivo, quando aplicado objetivamente o critério de miserabilidade, sem antes observar as peculiaridades do caso concreto, situações semelhantes na vida real acabam por receber tratamento distinto por força de Lei, causando inúmeras injustiças.¹³⁵

A Administração Pública e os Tribunais diferem muito quanto ao entendimento da utilização do requisito de miserabilidade estabelecido em lei. Alguns Tribunais passaram a aceitar a utilização de outros meios de provas, enquanto que o INSS seguiu mantendo a não flexibilização do critério estabelecido no artigo 20, § 3º da LOAS.¹³⁶ Sendo assim, é possível perceber que os Tribunais vinham considerando a

¹³⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹³⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 100.

¹³⁶ BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993.

comprovação por intermédio meios subjetivos utilizados no momento da análise do caso concreto, contrariando o entendimento adotado pela Autarquia Previdenciária que seguia considerando unicamente o texto legislativo na análise dos processos administrativos.

A Constituição Federal de 1988 determina a concessão de benefício assistencial às pessoas que não são capazes de prover seu próprio sustento ou de tê-lo provido por suas famílias. Assim, famílias que possuem meios de sustentar membros com deficiência ou idosos não devem ser contempladas com benefícios assistenciais. Cabe ressaltar que, conforme já citado, não existe na legislação e nas políticas públicas brasileiras, uma definição única de família.

Todavia, para os objetivos de assistência financeira às pessoas, como é o caso do BPC, é razoável entender sustento como consumo de bens essenciais e, assim, entender família como a unidade que normalmente provê o sustento dos membros familiares. Assim sendo, família corresponde aproximadamente ao grupo de parentes vivendo em um mesmo domicílio. Dessa forma, a vulnerabilidade social está associada a uma renda considerada insuficiente para garantir um nível de bem-estar aos economicamente dependentes.

Atualmente, uma nova polêmica gira em torno do BPC, devido a um Projeto de Emenda à Constituição - PEC. Se trata da PEC n° 287/16, que propõe alterações que modificarão os critérios para a concessão do BPC. Ela altera os artigos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal para dispor sobre a Seguridade Social. Entre as mudanças propostas, no que tange ao BPC, há previsão do aumento de 65 (sessenta e cinco) anos para 70 (setenta) anos de idade e ainda, que será fixado por lei o valor, requisito, manutenção, conceito de grupo familiar, além do grau de deficiência e o valor para a concessão do benefício, e também de que a idade fixada poderá ser alterada conforme a expectativa de sobrevida da população brasileira.¹³⁷

¹³⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Emenda à Constituição n° 287**, de 05 de dezembro de 2016.

O conjunto dos novos dispositivos dificultará a aquisição do BPC, reduzindo assim a população que teria acesso a ele, sendo que aumentará as restrições de acesso. O aumento da faixa etária, além de caracterizar retrocesso dos direitos da Seguridade Social, afronta o Estatuto do Idoso. Em relação à pessoa com deficiência, para fins de concessão do BPC, deverá ser realizada ainda, perante equipe multiprofissional e interdisciplinar, a avaliação biopsicossocial. No tocante ao critério de miserabilidade, ficará determinada a análise da renda familiar integral para verificar as condições econômicas do necessitado, e assim contabilizar no cálculo de renda mensal *per capita* familiar o valor do BPC, caso seja recebido por outro membro da família.

Em 6 de março de 2017, os Conselhos Nacionais Setoriais e de Defesa e Garantia de Direitos se manifestaram contra a PEC nº 287/2016, requerendo ao Congresso Nacional a supressão da alteração da redação original do art. 203, inc. V da CFRB/88.

Em 10 de março de 2017, o Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH expediu a Recomendação nº 3, apresentando ao Presidente da República a recomendação de que a referida proposta de PEC fosse retirada, devido à inexistência de estudos econômicos, atuariais e demográficos completos capazes de embasar a ação, ferindo assim os artigos 40 e 201 da CFRB/88, além de que, o art. 10 da CFRB/88 garante a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação. Porém, a proposta foi encaminhada à Câmara dos Deputados, pela Presidência, sem ser submetida ao Conselho Nacional da Previdência, caracterizando, por conseguinte, a ausência de transparência dos dados integrais relativos à Seguridade Social. Além disso, não houve participação social, e, portanto, a ação não estaria legitimada.¹³⁸

É argumentada, na PEC 287/16, a necessidade de revisão do BPC, para evitar desequilíbrio da Seguridade Social, que possa ser gerado devido a incentivo

¹³⁸ BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Recomendação nº 3**, de 10 de março de 2017.

inadequado de que haja migração do sistema previdenciário para o assistencial, a fim de evitar contribuição. Defende, ainda, a ideia de que a expectativa de sobrevida tem sofrido acréscimo ao passo que os benefícios assistenciais têm diminuído a idade mínima para sua concessão e que deve haver uma diferenciação entre o piso dos benefícios previdenciários em relação aos assistenciais, exemplificando que o valor do BPC, em relação ao Produto Interno Bruto - PIB *per capita* nacional, é elevado quando comparado ao do países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, ainda que na maioria dos países signatários o valor do benefício assistencial não é vinculado ao respectivo salário mínimo. A PEC 287/16 atualmente se encontra sujeita à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

6 CONCLUSÕES

No presente estudo, foi possível identificar o propósito a que se destina o Sistema de Seguridade Social Brasileiro. Foram analisadas suas origens, critérios e implicações da adoção de políticas públicas que visem à manutenção dos direitos socioassistenciais.

É possível assegurar que o Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 203, inc. V, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742/93, é uma importante política pública socioassistencial, destinada a amparar aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

A inacessibilidade ao mercado de trabalho, por vezes, decorrente da baixa escolaridade, exclui aqueles que seriam capazes de se manter por conta própria. Tal fato torna ainda mais importante a criação e implantação de programas que busquem de forma sistematizada a qualificação dos mais necessitados.

O BPC é o único programa federal, previsto constitucionalmente, que tem uma regra de reajuste do critério de elegibilidade e do valor concedido. Outras transferências sociais são definidas politicamente, sempre observando as limitações orçamentárias. A proteção dos direitos sociais, adquiridos no decorrer do tempo, constitui um limite jurídico para o legislador e, ao mesmo tempo, um dever de seguir adiante com a efetivação de políticas públicas. A realidade social brasileira é permeada de problemas de desigualdade social. Para que seja possível o progresso nacional, é primordial que a população possua o mínimo necessário para que consiga se manter, e dentro de suas possibilidades, contribuir com força de trabalho.

A Constituição Federal garantiu a dignidade da pessoa humana; contudo, para que seja respeitado o estabelecido, é necessário que se discutam e criem mecanismos de prestações sociais mais abrangentes e que possuam critérios que não sejam excludentes em relação à população desfavorecida.

As leis devem ser interpretadas conforme os preceitos determinados pela Carta Magna, objetivando, assim, a máxima obtenção da efetividade dos benefícios da

Seguridade Social. A vulnerabilidade social não pode ser definida por critérios financeiros tão limitadores, considerando que a população que busca a concessão do benefício é justamente aquela que se encontra em piores situações econômicas e sociais.

O BPC está intrinsecamente relacionado às ações assistenciais. Porém, possui entre os seus critérios, um valor econômico taxativo limitador ao acesso ao benefício um tanto restritivo. Estabelecer um critério de renda *per capita* salarial abaixo de um salário mínimo é desconsiderar, exemplificativamente, os gastos dispendidos pelos beneficiários para manutenções relativas à saúde. Ademais, sendo que o benefício, além do critério de miserabilidade, é ofertado a pessoas idosas e portadoras de deficiência física, tal limite gera resultados que ferem o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, assegurado a todos constitucionalmente.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. 3ª ed. ver. e atual. São Paulo: Leud, 2007.

BALERA, Wagner, MUSSI, Cristiane M. **Direito Previdenciário**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BARLETTA, Fabiana Rodrigues. **O direito à saúde da pessoa idosa**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOLLMANN, Vilian. **Hipótese de incidência previdenciária e temas conexos**. São Paulo: LTr.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Planalto. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Turma Nacional de Uniformização do Juizados Especiais Federais. **Súmula 11**, de 14 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/phpdoc/virtus/listaSumulas.php>>. Acesso em: 27 de abril de 2017.

_____. **Decreto nº. 3.298**, de 20 dezembro d 1999. Planalto. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

_____. **Decreto nº. 4.655**, de 27 de março de 2003. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4655.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

_____. **Decreto nº. 6.214**, de 26 de setembro de 2007. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm>. Acesso em: 01 de maio de 2017.

_____. **Decreto nº. 6.949**, de 25 de agosto de 2009. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm > Acesso em: 02 de maio de 2017.

_____. **Decreto nº 7.617**, de 17 de novembro de 2011. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm>. Acesso em; 26 de maio de 2017.

_____. **Decreto nº. 96.634**, de 2 de setembro de 1988. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D96634.htm>. Acesso em: 03 de junho de 2017.

_____. **Decreto-Lei nº. 4.830**, de 15 de outubro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4830.htm>. Acesso em 03 de junho de 2017.

_____. **Emenda constitucional nº 42**, de 17 de dezembro de 2013. Senado. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114222>>. Acesso em 27 de abril de 2017

_____. **Lei nº 6.036**, de 1 de maio de 1974. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6036.htm>. Acesso em: 27 de abril de 2017

_____. **Lei nº 6.179**, de 11 de dezembro de 1974. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6179.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2017

_____. **Decreto nº. 7.617**, de 17 de novembro de 2011. Senado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7617.htm>. Acesso em: 24 de abril de 2017

_____. **Lei nº 7.739**, de 16 de março de 1989. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7739.htm>. Acesso em: 30 de abril de 2017

_____. **Lei nº 8.080**, de 19 de setembro de 1990. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 19 de junho de 2017

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2017

_____. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2017

_____. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 12 de junho de 2017

_____. **Lei nº 8.842**, de 4 de janeiro de 1994. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017

_____. **Lei nº 9.528**, de 10 de dezembro de 1997. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9528.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2017

_____. **Lei nº 9.720**, de 30 de novembro de 1998. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9720.htm>. Acesso em: 29 de maio de 2017

_____. **Lei nº 9.732**, 11 de dezembro de 1998. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9732.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2017

_____. **Lei nº 10.219**, de 11 de abril de 2001. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2017

_____. **Lei nº 10.741**, de 1º de outubro de 2003. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm>. Acesso em: 17 de junho de 2017

_____. **Lei 10.836**, de 9 de janeiro de 2004. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 23 de junho de 2017

_____. **Lei nº 12.470**, de 19 de abril de 2007. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12470.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017

_____. **Lei nº 12.101**, de 27 de novembro de 2009. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12101.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017

_____. **Lei nº 12.435**, de 6 de julho de 2011. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017

_____. **Lei nº 13.152**, de 29 de julho de 2015. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13152.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual de gestão do cadastro único para programas sociais do Governo Federal**. 2ª. ed. Brasília/DF: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, 2015.

_____. **Medida Provisória nº 1.729**. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1729.htm>. Acesso em: 18 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 1997. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob_1997.pdf/view>. Acesso em: 17 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 1998. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/nob-suas/nob-98-em-versao-publicada.pdf/view>>. Acesso em: 13 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Os desafios da Assistência Social**. Brasília, 2007. Disponível em: < <http://mds.gov.br/Plone/central-de-conteudo/assistencia-social/publicacoes-assistencia-social/>>. Acesso em: 13 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Norma Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS. Brasília, 2004. Disponível em: < http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs/pnas-2004-e-nobsuas_08-08-2011.pdf/view>. Acesso em: 13 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/iv-conferencia-nacional/iv-conferencia-nacional>>. Acesso em: 13 de junho de 2017

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Síntese da V Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/v-conferencia-nacional>>. Acesso em: 13 de junho de 2017

_____. Ministério dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Recomendação nº 3** de 10 de março de 2017. Disponível em: < <http://www.sdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/recomendacoes-1/recomendacao-cndh-03-2017/>>. Acesso em 14 de junho de 2017

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF** – Distrito Federal. Relator: Ilmar Galvão, 1998. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>>. Acesso em: 30 de maio de 2017

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 4.374/PE**. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em 30 de maio de 2017

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 567.985/MT**. Relator Ministro Marco Aurélio Mello. Brasília, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>. Acesso em 25 de maio de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 580.963/PR**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>>. Acesso em 26 de maio de 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional- Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC)**. Brasília, 2009. Disponível em:

<<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A14D92792C014D928161F7438B>>. Acesso em: 30 de maio de 2017

BRASÍLIA. **Decreto nº 3.048**, de 6 de maio de 1999. Planalto. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 30 de maio de 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Decreto-Lei nº. 5.697**, de 22 de julho de 1943. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5697-22-julho-1943-415752-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 03 de junho de 2017.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Emenda à Constituição nº 287**, de 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>>. Acesso em: 30 de maio de 2017

CARDONE, Marly A. **Previdência, assistência, saúde: o não trabalho na Constituição de 1988**. 1. ed. São Paulo: LTr, 1990.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 9ª ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2008.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 19. ed. ver. atual. e ampl. Rio de Janeiro. Forense. 2016, p. 91

DAL BIANCO, Dânae. **Princípios constitucionais da Previdência Social**. 2. ed. Saraiva. São Paulo, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Norma Constitucional e seus efeitos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

FONSECA, Ricardo Tadeu marques da. O novo conceito constitucional da pessoa com deficiência: um ato de coragem, in **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Saraiva, 2012.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual**. In: OLIVEIRA, Marco Antônio. Reforma do Estado e Política de emprego no Brasil. Campinas: UNICAMP, 1998.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 12. Ed. Impetus, 2008.

KUNTZ, Rolf. A redescoberta da igualdade como condição de justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MADRUGA, Sidney. **Pessoas com deficiência e direitos humanos: ótica da diferença e ações afirmativas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARTINEZ, Wladimir Moraes. **Princípios de Direito Previdenciário**. 5. Ed. LTr. 2011.

MARTINS, Ives G. S, MENDES Gilmar F., NASCIMENTO, Carlos V. **Tratado de direito constitucional**. V.1. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 33. ed. Atlas, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ONU. **Convenção sobre os direitos da pessoa com deficiência** de 13 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/convencao_pessoascomdeficiencia.pdf>. Acesso em: 30 de maio de 2017

ONU. **Resolução 46/91**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1991. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conferenciasdh/4a-conferencia-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa/documentos/direitos-dos-idosos-principios-das-nacoes-unidas-para-o-idoso>>. Acesso em: 30 de maio de 2017

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAVARIS, Jose Antônio. Os direitos de previdência e assistência social da pessoa com deficiência, in: **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Saraiva, São Paulo: 2012.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

SANTOS, Marisa Ferreira dos. **Direito previdenciário esquematizado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SAVARIS, José Antônio. **Direito previdenciário: problemas e jurisprudências**. Curitiba: Alteridade, 2014.

SAVARIS, Jose Antônio. Os direitos de previdência e assistência social da pessoa com deficiência, in: **Manual dos direitos da pessoa com deficiência**. Saraiva, São Paulo: 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2003.

**ANEXO A - TABELA COMPARATIVA DE ALGUMAS ALTERAÇÕES
LEGISLATIVAS REFERENTES AO BPC**

REDAÇÃO ORIGINAL	LEI N° 9.720/98	LEI N° 12.435/2011	LEI N° 12.470/2011
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 70 (setenta) anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família		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, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.	§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se como família o conjunto de pessoas elencadas no art. 16 da Lei n° 8.213, de julho de 1991, desde que vivam sob o mesmo teto	§ 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, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho		§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se:	§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, considera-se pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas.
		I - pessoa com deficiência: aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas;	REVOGADO
		II - impedimentos de longo prazo: aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o	REVOGADO

		trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.	
§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a da família cuja renda mensal <i>per capita</i> seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo.		§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal <i>per capita</i> seja inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo.	
§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica		§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.	
§ 5º A situação de internado não prejudica o direito do idoso ou do portador de deficiência ao benefício.		§ 5º A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.	
§ 6º A deficiência será comprovada através de avaliação e laudo expedido por serviço multiprofissional do Sistema Único de Saúde (SUS) que do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), credenciados para esse fim pelo Conselho Municipal de Assistência Social.	§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita a exame médico pericial e laudo realizados pelos serviços de perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS	§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).	§ 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.
§ 6 7º Na hipótese de não existirem serviços credenciados no Município de residência do beneficiário, fica assegurado o seu encaminhamento ao Município mais próximo que contar com tal estrutura.	§ 7º Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.		
	§ 8º A renda familiar mensal a que se refere o § 3º deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido."		

			§ 9º A remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz não será considerada para fins do cálculo a que se refere o § 3º deste artigo.
			§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2º deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Tabela Elaborada por SANTOS, Marisa Ferreira dos. Direito previdenciário esquematizado. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 232-235.

ANEXO B – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 287/2016

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências.

Art. 1º A Constituição passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 37.
.....

§ 13. O servidor titular de cargo efetivo poderá ser readaptado ao exercício de cargo cujas atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental, mediante perícia em saúde, enquanto permanecer nesta condição, respeitados a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o exercício do cargo de destino e mantida a remuneração do cargo de origem.” (NR)

“Art. 40.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados:

I - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação;

II - compulsoriamente, aos setenta e cinco anos de idade; ou

III - voluntariamente, aos sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, desde que cumprido o tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria.

§ 2º Os proventos de aposentadoria não poderão ser inferiores ao limite mínimo ou superiores ao limite máximo estabelecidos para o regime geral de previdência social.

§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, corresponderão:

I- para a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e a aposentadoria voluntária, a 51% (cinquenta e um por cento) da média das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para as contribuições, apurada na forma da lei, acrescidos de 1 (um) ponto percentual, para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42 e art. 201, até o limite de 100% (cem por cento) da média; e

II- para a aposentadoria compulsória, ao resultado do tempo de contribuição dividido por 25 (vinte e cinco), limitado a um inteiro, multiplicado pelo resultado do cálculo de que trata o inciso I, ressalvado o caso de cumprimento dos requisitos para a concessão da aposentadoria voluntária, quando serão calculados nos termos do inciso I.

§ 3º-A. Os proventos de aposentadoria por incapacidade permanente para o

trabalho, quando decorrentes exclusivamente de acidente do trabalho, corresponderão a 100% (cem por cento) da média das remunerações utilizadas como base para as contribuições aos regimes de previdência de que tratam este artigo e os art. 42 e art. 201.

§4º

I - com deficiência;

.....
 III - cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 4º-A. Para os segurados de que trata o § 4º, a redução do tempo exigido para fins de aposentadoria, nos termos do inciso III do § 1º, será de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição, observadas as regras de cálculo e reajustamento estabelecidas neste artigo.

.....
 § 6º É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

I - de mais de uma aposentadoria à conta dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvadas as aposentadorias decorrentes dos cargos acumuláveis na forma desta Constituição;

II- de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro no âmbito dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou entre estes regimes e os regimes de que trata o art. 201, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

III - de pensão por morte e aposentadoria no âmbito dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou entre estes regimes e os regimes de que trata o art. 201, assegurado o

direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.

§ 7º Na concessão do benefício de pensão por morte, cujo valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento), não será aplicável o estabelecido no § 2º do art. 201 e será observado o seguinte:

I- na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

II- na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos aos quais o servidor teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, observado o disposto no inciso I do § 3º, e no § 3º-A deste artigo, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social;

I - a identidade do rol de dependentes, as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação dos dependentes estabelecidos para o regime geral de previdência social;

II - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

III - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, na forma prevista para o regime geral de previdência social.

§ 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, nos termos fixados para o regime geral de previdência social.

.....

§ 13. Ao agente público ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, de outro cargo temporário, incluídos os cargos de mandato eletivo, ou de emprego público aplica-se o regime geral de previdência social.

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que mantiverem o regime de previdência de que trata este artigo fixarão o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social para o valor das aposentadorias e pensões e instituirão regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo e oferecerá aos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202.

.....

§ 19. Conforme os critérios a serem estabelecidos pelo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, estabelecidas no inciso III do § 1º, e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora deste regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, os órgãos e as entidades responsáveis, cada qual, equitativamente, pelo seu financiamento.

.....

§ 22. Sempre que verificado o incremento mínimo de 1 (um) ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevivência da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, as idades previstas nos incisos II e III do § 1º serão majoradas em números inteiros, nos termos fixados para o regime geral de previdência social.

§ 23. Lei disporá sobre as regras gerais de organização e funcionamento do regime de previdência de que trata este artigo e estabelecerá:

I - normas gerais de responsabilidade na gestão previdenciária, modelo de financiamento, arrecadação, gestão de recursos, benefícios, fiscalização pela União e controle externo e social; e

II - requisitos para a sua instituição, a serem avaliados em estudo de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, vedada a instituição de novo regime de previdência sem o

atendimento desses requisitos, situação na qual será aplicado o regime geral de previdência social aos servidores do respectivo ente federativo.” (NR)

“Art. 109.

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

.....

§ 3º As causas de competência da justiça federal poderão ser processadas e julgadas na justiça estadual, quando a comarca não for sede de vara do juízo federal, nos termos da lei.” (NR)

“Art. 149.

.....

§ 5º O disposto no inciso I do § 2º não se aplica às contribuições previdenciárias incidentes sobre a receita em substituição às incidentes sobre a folha de salários” (NR)

“Art. 167.

.....
XII -- a utilização de recursos dos regimes de previdência de que trata o art. 40, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios de aposentadoria ou pensão por morte do respectivo fundo vinculado ao regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento, na forma da lei de que trata o § 23 do art. 40; e

XIII - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções pela União, incluídas suas instituições financeiras, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em caso de descumprimento das regras gerais de organização e funcionamento dos regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos, conforme disposto na lei de que trata o § 23 do art. 40.

.....

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os art. 155 e art. 156 e dos recursos de que tratam os art. 157, art. 158 e art. 159, inciso I, alíneas “a” e “b”, e inciso II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta e para o pagamento de débitos do ente com o regime de previdência de que trata o art. 40.

.....” (NR)

“Art. 195.

I -

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço de natureza urbana ou rural, mesmo sem vínculo empregatício;

.....

II - do trabalhador, urbano e rural, e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

.....

§ 8º O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão de forma individual para a seguridade social com alíquota favorecida, incidente sobre o limite mínimo do salário de contribuição para o regime geral de previdência social, nos termos e prazos definidos em lei.

.....” (NR)

“Art. 201.

I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, morte e idade avançada;

.....

V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e aos dependentes.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em lei complementar, os casos de segurados:

I - com deficiência; e

II- cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

§ 1º-A. Para os segurados de que tratam os incisos I e II do § 1º, a redução para fins de aposentadoria, em relação ao disposto no § 7º, será de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição.

.....

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social àqueles que tiverem completado sessenta e cinco anos de idade e vinte e cinco anos de contribuição, para ambos os sexos.

§ 7º-A. Por ocasião da concessão das aposentadorias, inclusive por incapacidade permanente para o trabalho, serão considerados para o cálculo do valor das aposentadorias os salários de contribuição do segurado ao regime de previdência de que trata este artigo e as remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 42, respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social.

§ 7º-B. O valor da aposentadoria corresponderá a 51% (cinquenta e um por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 42 acrescidos

de 1 (um) ponto percentual para cada ano de contribuição considerado na concessão da aposentadoria, até o limite de 100% (cem por cento), respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, nos termos da lei.

§ 7º-C. O valor da aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, quando decorrente exclusivamente de acidente do trabalho, corresponderá a 100% (cem por cento) da média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência de que tratam os arts. 40 e 42, respeitado o limite máximo do salário de contribuição do regime geral de previdência social, apurada na forma da lei.

.....

§ 13. O sistema especial de inclusão previdenciária de que trata o § 12 deste artigo terá alíquotas inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social.

§ 14. É vedada a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão dos benefícios previdenciários e de contagem recíproca.

§ 15. Sempre que verificado o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação desta Emenda, nos termos da lei, a idade prevista no § 7º será majorada em números inteiros.

§ 16. Na concessão do benefício de pensão por morte, cujo valor será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, observado o disposto nos §§ 7º-B e 7º-C, não será aplicável o disposto no § 2º deste artigo e será observado o seguinte:

I - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

II - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, nos termos da lei.

§ 17. É vedado o recebimento conjunto, sem prejuízo de outras hipóteses previstas em lei:

I - de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência de que trata este artigo;

II - de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo ou entre este regime e os regimes de previdência de que trata o art. 40, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício; e

III - de pensão por morte e aposentadoria no âmbito do regime de previdência de que trata este artigo ou entre este regime e os regimes de previdência de que trata o art. 40, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o pagamento do outro benefício.” (NR)

“Art. 203.

.....
 V - a concessão de benefício assistencial mensal, a título de transferência de renda, à pessoa com deficiência ou àquela com setenta anos ou mais de idade, que possua renda mensal familiar integral **per capita** inferior ao valor previsto em lei.

§ 1º Em relação ao benefício de que trata o inciso V, a lei disporá ainda sobre:

I - o valor e os requisitos de concessão e manutenção;

II - a definição do grupo familiar; e

III - o grau de deficiência para fins de definição do acesso ao benefício e do seu valor.

§ 2º Para definição da renda mensal familiar integral **per capita** prevista no inciso V será considerada a renda integral de cada membro do grupo familiar.

§ 3º A idade referida no inciso V deverá observar a forma de revisão prevista no § 15 do art. 201.” (NR)

Art. 2º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas no art. 40 da Constituição, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data da promulgação desta Emenda e que tenha idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e a quarenta e cinco anos, se mulher, nesta mesma data, poderá aposentar-se quando preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e

V - período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir os limites previstos no inciso II deste artigo.

§ 1º Os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 16 de dezembro de 1998 poderão optar pela redução da idade mínima de que trata o inciso I do **caput** em um dia de idade para cada dia de contribuição que exceder o tempo de contribuição previsto no inciso II do **caput**.

§ 2º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do **caput** serão reduzidos em cinco anos e não será aplicável o disposto no § 1º, para:

I - o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e

II - o policial que comprovar pelo menos vinte anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial.

§ 3º Os proventos das aposentadorias concedidas de acordo com este artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003, observado o disposto nos § 14 e § 16 do art. 40 da Constituição; e

II - à totalidade da média aritmética simples das remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência aos quais esteve vinculado, desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela, para aqueles que ingressaram no serviço público em cargo efetivo a partir de 1º de janeiro de 2004, observado o disposto nos § 14 e § 16 do art. 40 da Constituição.

§ 4º Os proventos das aposentadorias concedidas de acordo com este artigo serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas na forma do inciso I do § 3º deste artigo; ou

II - de acordo com o disposto no § 8º do art. 40 da Constituição, se concedidas na forma do inciso II do § 3º deste artigo.

§ 5º Excetuam-se da regra de reajuste estabelecida no inciso I do § 4º deste artigo os proventos de aposentadoria do servidor que tenha exercido a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição, hipótese na qual será aplicado o reajuste previsto no inciso II do § 4º deste artigo.

§ 6º Conforme os critérios a serem estabelecidos pelo ente federativo, o servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária, e opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária até completar a idade para aposentadoria compulsória.

Art. 3º Ao servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de promulgação desta Emenda e que tenha idade inferior às referidas no **caput** do art. 2º, aplicam-se as disposições dos § 3º e § 3º-A do art. 40 da Constituição.

Parágrafo único. O limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social previsto no § 2º do art. 40 da Constituição somente será imposto para aqueles servidores que ingressaram no serviço público posteriormente à instituição do correspondente regime de previdência complementar ou que ingressaram anteriormente e exerceram a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição.

Art. 4º O valor da pensão por morte concedida aos dependentes do servidor que ingressou em cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios anteriormente à instituição do regime de previdência complementar de que trata o § 14 do art. 40 da Constituição e que não realizou a opção de que trata o § 16 do mesmo artigo, será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento), acrescida de cotas individuais de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o limite de 100% (cem por cento) dos valores previstos nos incisos I e II, observado ainda o seguinte:

I - na hipótese de óbito do aposentado, as cotas serão calculadas sobre a totalidade dos proventos do servidor falecido, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a esse limite;

II - na hipótese de óbito de servidor em atividade, as cotas serão calculadas sobre o valor dos proventos a que o servidor teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente

na data do óbito, observado o disposto nos § 3º, inciso I, e § 3º-A do art. 40 da Constituição, respeitado o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescido de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a esse limite;

III - a identidade do rol de dependentes, as condições necessárias para o enquadramento e a qualificação, estabelecidos para o regime geral de previdência social;

IV - as cotas individuais cessarão com a perda da qualidade de dependente e não serão reversíveis aos demais beneficiários; e

V - o tempo de duração da pensão por morte e as condições de cessação das cotas individuais serão estabelecidos conforme a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, na forma prevista para o regime geral de previdência social.

Art. 5º É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria ao servidor público e de pensão por morte aos dependentes de servidor público falecido, que tenha cumprido todos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de promulgação desta Emenda, com base nos critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.

Parágrafo único. Os proventos de aposentadoria a serem concedidos ao servidor público referido no **caput**, em termos integrais ou proporcionais ao tempo de contribuição já exercido até a data de promulgação desta Emenda, e as pensões de seus dependentes, serão calculados de acordo com a legislação em vigor à época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão desses benefícios ou nas condições da legislação vigente.

Art. 6º As alterações estabelecidas no art. 40, § 13, da Constituição, aplicam-se de imediato aos titulares de novos mandatos eletivos que forem diplomados após a promulgação desta Emenda, cabendo a leis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dispor sobre as regras de transição para os diplomados anteriormente à data de promulgação desta Emenda.

Art. 7º O segurado filiado ao regime geral de previdência social até a data de promulgação desta Emenda e com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, poderá aposentar-se quando preencher as seguintes condições, ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 201, § 7º, da Constituição:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher, acrescidos de um período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição; ou

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de contribuição, acrescidos de período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o número de meses de contribuição exigido.

Parágrafo único. Para o empregado, contribuinte individual e trabalhador avulso rurais que tenham exercido atividade exclusivamente na qualidade de trabalhador rural, os requisitos de idade previstos no inciso II serão reduzidos em cinco anos.

Art. 8º Os trabalhadores rurais e seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição que, na data de promulgação desta Emenda, exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, como o

produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o extrativista, o pescador artesanal poderão se aposentar se na data da promulgação da Emenda contarem com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, quando atenderem cumulativamente as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher, e cento e oitenta meses de tempo de atividade rural; e

II - um período adicional de efetiva contribuição, nos termos do § 8º do art. 195 da Constituição, equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data da promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o tempo de atividade rural exigido no inciso I.

§ 1º As regras previstas neste artigo somente serão aplicadas se o segurado estiver exercendo a atividade prevista no **caput** na data de promulgação desta Emenda e no período anterior ao requerimento do pedido de aposentadoria.

§ 2º O valor das aposentadorias concedidas na forma deste artigo será de um salário mínimo.

Art. 9º. A lei a que se refere o § 8º do art. 195 da Constituição deverá ser editada em até doze meses a contar da data de promulgação desta Emenda.

Parágrafo único. Até a instituição da contribuição de que trata o § 8º do art. 195 da Constituição, fica mantido o critério de aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção, nos termos da legislação vigente.

Art. 10. O tempo de atividade rural exercido até a data de promulgação desta Emenda, independentemente da idade do trabalhador rural referido no § 8º do art. 195 da Constituição, será comprovado na forma da legislação vigente na época do exercício da atividade e somente poderá ser computado mediante a manutenção da qualidade de segurado especial rural no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei a que se refere o art. 10 desta Emenda e a implementação das condições necessárias para a obtenção do benefício.

§ 1º As regras previstas neste artigo somente serão aplicadas se o segurado estiver exercendo a atividade prevista no **caput** na data de promulgação desta Emenda e no período anterior ao requerimento do pedido de aposentadoria.

§ 2º O tempo de que trata o **caput** será reconhecido tão somente para concessão da aposentadoria a que se refere o § 7º do artigo 201 da Constituição.

§ 3º O valor das aposentadorias concedidas na forma deste artigo será de um salário mínimo.

Art. 11. O professor filiado ao regime geral de previdência social até a data de promulgação desta Emenda e com idade igual ou superior a cinquenta anos, se homem, e quarenta e cinco anos, se mulher, na mesma data, que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, poderá se aposentar quando, cumulativamente, atender às seguintes condições:

I - trinta anos de contribuição, se homem, e vinte e cinco anos de contribuição, se mulher;
e

II - período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo que, na data de promulgação desta Emenda, faltaria para atingir o respectivo tempo de contribuição.

Art. 12. O valor das aposentadorias concedidas de acordo com os art. 8º e art. 12 desta Emenda será calculado na forma do disposto no § 7º-B do art. 201 da Constituição.

Art. 13. É assegurada, na forma da lei, a conversão de tempo ao segurado do regime geral de previdência social que comprovar tempo de contribuição na condição de pessoa com deficiência ou decorrente do exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de promulgação desta Emenda.

Art. 14. É assegurada a concessão, a qualquer tempo, de aposentadoria aos segurados e pensão por morte aos dependentes do regime geral de previdência social que, até a data de promulgação desta Emenda, tenham cumprido todos os requisitos para a obtenção do benefício, com base nos critérios da legislação então vigente.

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão adequar os regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos ao disposto nos § 14 e § 20 do art. 40 da Constituição no prazo de dois anos, contado da data de promulgação desta Emenda.

Art. 16. Até que entre em vigor a lei de que trata o § 23 do art. 40 da Constituição, aplica-se o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

Art. 17. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o art. 201, § 1º, inciso II da Constituição, permanecerão em vigor os art. 57 e art. 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Art. 18. O disposto no § 7º do art. 40 e no § 17 do art. 201 da Constituição será aplicado às pensões decorrentes de óbitos ocorridos a partir da data de entrada em vigor desta Emenda.

Art. 19. A idade estabelecida antes da promulgação desta Emenda para acesso ao benefício previsto no inciso V do **caput** do art. 203 da Constituição terá incremento gradual de um ano a cada dois anos, até alcançar a idade de setenta anos.

§ 1º Após dez anos da promulgação desta Emenda, a idade referida no **caput** será revista na forma do § 3º do art. 203.

§ 2º A revisão periódica prevista no **caput** realizada em razão do critério etário não abrangerá os beneficiários que possuam sessenta e cinco anos ou mais na data de promulgação desta Emenda.

Art. 20. Até que entre em vigor a lei de que trata o art. 203, **caput**, inciso V, e § 1º, da Constituição, o valor do benefício de que trata aquele artigo será mantido de acordo com as regras vigentes na data de promulgação desta Emenda.

Art. 21. As regras de cálculo previstas no § 3º do art. 40 e no § 7º do art. 201 da Constituição utilizarão as contribuições vertidas desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela.

Art. 22. As regras de atualização da idade previstas no § 22 do art. 40, § 15 do art. 201 e § 3º do art. 203 da Constituição produzirão efeitos cinco anos após a promulgação desta Emenda.

Art. 23. Ficam revogados os seguintes dispositivos:

I - da Constituição:

- a) o inciso II do § 4º, o § 5º e o § 21 do art. 40; e
- b) § 8º do art. 201;

II - da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998: a) o art. 9º; e
b) o art. 15;

- I - da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003: a) o art. 2º;
- b) o art. 6º; e
- c) o art. 6º-A; e

I - da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005: o art. 3º.

Art. 24. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília,

PEC- PREVIDÊNCIA SOCIAL (L1)

EMI nº 140/2016 MF

Brasília, 5 de dezembro de 2016.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência proposta de Emenda Constitucional que altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição Federal, estabelece regras de transição e dá outras providências, com o intuito de fortalecer a sustentabilidade do sistema de seguridade social, por meio do aperfeiçoamento de suas regras, notadamente no que se refere aos benefícios previdenciários e assistenciais. A realização de tais alterações se mostra indispensável e urgente, para que possam ser implantadas de forma gradual e garantam o equilíbrio e a sustentabilidade do sistema para as presentes e futuras gerações.

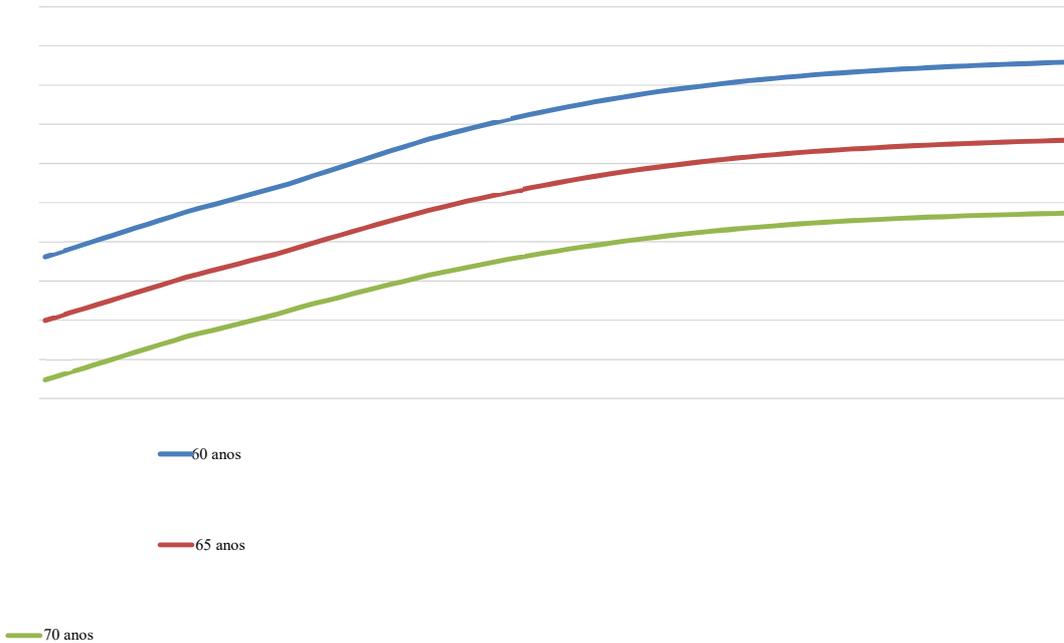
Introdução e questões demográficas.

2. O sistema de previdência social brasileiro está estruturado em três pilares: o Regime Geral de Previdência Social - RGPS; os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, organizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e o Regime de Previdência Complementar, organizado em entidades abertas, de livre acesso, e fechadas, destinado aos segurados já filiados ao RGPS e aos RPPS.

3. Como é do conhecimento de Vossa Excelência, as mudanças demográficas impõem um grande desafio para o futuro da sociedade e, de modo particular, para a previdência social. Nosso país vem passando por um processo acelerado de envelhecimento populacional, em função da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de sobrevida que ocorreu, principalmente, por conta das melhorias nas condições de vida da população.

4. Em perspectiva, é importante registrar que a expectativa de sobrevida da população com 65 anos, que era de 12 anos em 1980, aumentou para 18,4 anos em 2015. Nesse sentido, a idade mínima de aposentadoria no Brasil já deveria ter sido atualizada.

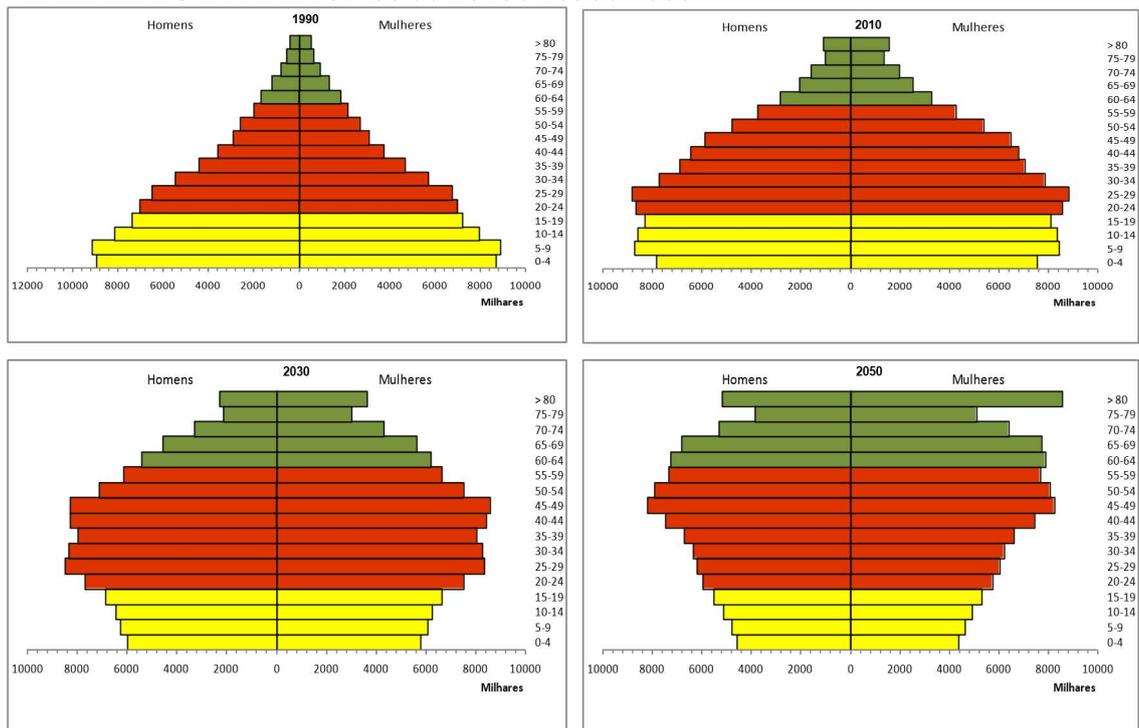
EXPECTATIVA DE SOBREVIDA POR FAIXA DE IDADE (EM ANOS)



Fonte: IBGE / Projeção da população de 2013. (*) Entre 1981 (1992) e 1990 (1997), as esperanças de vida ao nascer foram extraídas das tábuas de mortalidade interpoladas a partir das tábuas construídas para os anos de 1980 (1991) e 1991 (1998).

5. As projeções populacionais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, mostram que em 2060 o Brasil terá 131,4 milhões de pessoas em idade ativa – compreendida entre 15 e 64 anos de idade – representando uma população menor do que os atuais 140,9 milhões de pessoas nesta faixa etária.

PIRÂMIDES ETÁRIAS: 1990 / 2010 / 2030 / 2060



Fonte: IBGE. Elaboração SPPS/MTPS.

6. Nesse mesmo período, estima-se que o número de idosos com 65 anos ou mais de idade crescerá 262,7%, alcançando 58,4 milhões em 2060. Ou seja, a evolução demográfica aponta para uma maior quantidade de beneficiários do sistema, recebendo benefícios por maior período de tempo, em contraponto com menor quantidade de pessoas em idade contributiva, tornando imprescindível a readequação do sistema de Previdência Social para garantir seu equilíbrio e, conseqüentemente, a sua sustentabilidade no médio e longo prazo.

7. Além da mudança demográfica, algumas distorções e inconsistências do atual modelo devem ser enfrentadas, as quais se destacam: regras para concessão e financiamento dos benefícios rurais; readequação dos benefícios assistenciais; a persistência de regimes específicos para algumas categorias; e a disparidade das regras que regem o RGPS e o RPPS.

8. Todas essas propostas de alteração, e suas justificativas, serão apresentadas a seguir. Contudo, antes disso, é importante reforçar que a presente proposta de Emenda tem como um dos seus alicerces a proteção dos direitos adquiridos (seja daqueles segurados que já se encontram em gozo de benefício, seja daqueles que já reuniram os requisitos para a eles fazer jus), bem como a criação de regras transitórias claras, de sorte a resguardar, o máximo possível, expectativas de direitos e situações mais próximas da consolidação.

Da preservação do direito adquirido e das regras de transição.

9. A proposta de Emenda não afeta os benefícios já concedidos e os segurados que, mesmo não estando em gozo de benefícios previdenciários, já preencheram os requisitos com base nas regras atuais e anteriores, podendo requerê-los a qualquer momento, inclusive após a publicação da presente Emenda.

10. No mesmo sentido, estão previstas amplas e protetivas normas de transição, as quais serão aplicáveis sempre para homens que tenham 50 anos ou mais, e mulheres que tenham 45 anos ou mais, na data da promulgação da emenda, em todos os casos. Assim, as expectativas dos segurados com idades mais avançadas são consideradas na proposta da Emenda. Observado esse primeiro requisito, estão previstas as seguintes regras transitórias:

10.1. Estão mantidos direitos às aposentadorias por idade (para RGPS e RPPS) e tempo de contribuição (para o RGPS) com base nas regras anteriores, com o recolhimento de tempo

adicional de contribuição de 50% (“pedágio”), calculado sobre o tempo que faltaria para atingir o tempo de contribuição necessário na data da promulgação da Emenda.

10.2. Para os servidores públicos ingressados até 16/12/1998, a Emenda prevê a redução da idade mínima de 60 anos para homens, e 55 anos para mulheres, em 1 dia para cada dia de contribuição que exceder ao tempo necessário (35 anos para homens, e 30 para mulheres).

10.3. Para os policiais, fica garantida a aposentadoria com idade mínima de 55 anos para homens e 50 para mulheres, comprovando 30 e 25 anos de contribuição, respectivamente, e 20 anos de atividade de natureza estritamente policial, e cumprido o pedágio.

10.4. Fica, por meio da proposta de Emenda, mantida a integralidade para a aposentadoria do servidor ingressado até 31/12/2003. Para o servidor que ingressou a partir de 01/01/2004 e antes da criação do respectivo fundo de previdência complementar, se for o caso, para fins de cálculo considerar-se-á a média das contribuições, sem limitação ao teto do RGPS. Finalmente, para os ingressados após criação do fundo de previdência complementar, considerar-se-á para fins de cálculo a média das contribuições, limitadas ao teto do RGPS.

10.5. No que se refere à pensão por morte para os dependentes dos servidores ingressados antes da instituição do fundo de previdência complementar de cada Ente Federativo, mantém-se a base de cálculo considerando a totalidade dos proventos recebidos na data do óbito, até o limite máximo do RGPS, acrescido de 70% da parcela que ultrapassar esse limite.

10.6. Para os titulares de mandatos eletivos, com relação à transição, lei própria de cada Ente Federativo regulará as regras de transição para os diplomados até a data de promulgação da Emenda.

10.7. Em relação aos professores, tanto vinculados ao RGPS, quanto aos RPPS, restou garantida a aposentadoria com idade mínima de 55 anos para homens e 50 para mulheres, comprovando 30 e 25 anos, respectivamente, de atividade de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, e cumprido o pedágio.

10.8. Aos empregados, contribuintes individuais e avulsos rurais que tenham contribuído exclusivamente como trabalhadores rurais, fica mantida, para a aposentadoria por idade, a idade mínima reduzida em 5 anos (60 anos para homens, e 55 anos para mulheres), observados os demais requisitos e cumprido o pedágio.

10.9. Aos segurados especiais que exerçam, na data da promulgação da Emenda, atividade em regime de economia familiar, fica mantida a aposentadoria por idade no valor do salário mínimo, com idade mínima de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, desde que comprovem 180 meses de atividade rural e recolham um período adicional de efetivas contribuições, equivalente a 50% do tempo que faltaria, na data da emenda, para atingir o tempo de atividade rural exigido.

10.10. Por fim, fica mantido direito à conversão de tempo exercido em condições especiais anteriormente à data da promulgação da Emenda em tempo comum, observadas as regras até então vigentes.

11. A proposta prevê ainda o reconhecimento, com base na legislação vigente na época do exercício da atividade, do tempo atividade rural do segurado especial, exercido no período anterior a data da promulgação da Emenda.

Das propostas de alteração

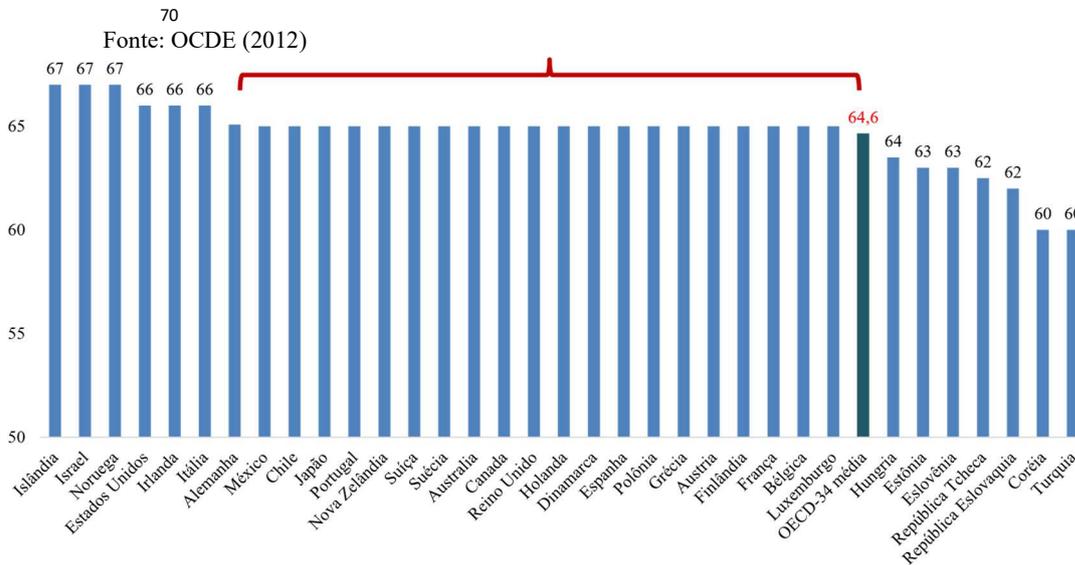
Do estabelecimento de uma idade mínima de aposentadoria.

12. O primeiro grande objetivo da reforma é o estabelecimento de uma idade mínima obrigatória para aposentadoria voluntária de homens e mulheres, aplicável tanto ao RGPS como aos RPPS.

13. Além da necessidade de adequação dos requisitos para a aposentadoria por força da mudança das características demográficas do Brasil, já detalhadas acima, esta elevação também tem como objetivo a convergência dos critérios previdenciários brasileiros para os padrões internacionais, sobretudo, em comparação com países que já experimentaram a transição demográfica em sua plenitude.

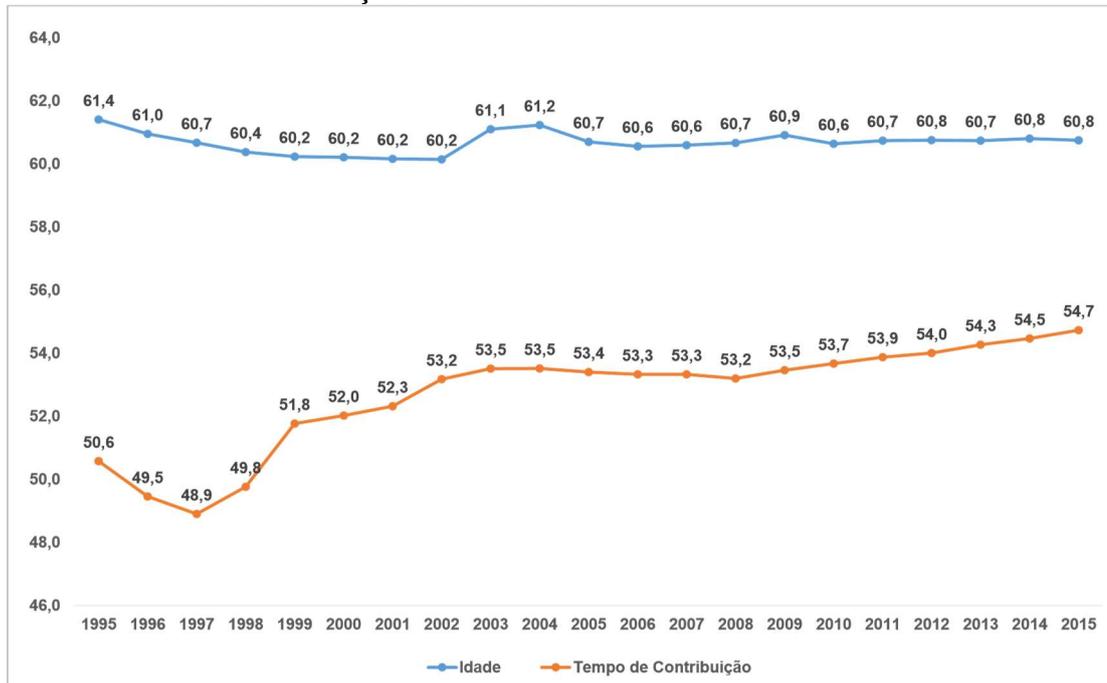
14. É relevante destacar que a legislação previdenciária brasileira previa idade mínima de 55 anos para a aposentadoria por tempo de serviço, até sua supressão pela Lei 4.130/62. Nesse período – início da década de 1960, a expectativa de vida do brasileiro estimada pelo IBGE era de aproximadamente 48 anos, 27,5 anos inferior a atual expectativa de vida.

15. Considerando a experiência internacional, o Brasil se enquadra entre os países que possuem as mais baixas idades médias de aposentadoria. A título de ilustração, atualmente a idade média de aposentadoria para homens no Brasil é de 59,4 anos enquanto a média nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE é de 64,6 anos. Em países com o envelhecimento populacional em estágio mais avançado que o nosso, a média já supera os 65 anos.



16. A legislação do RGPS prevê ainda hoje a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição, sem exigência de idade mínima. Segundo dados da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), existem apenas outros 12 países (Equador, Iraque, Irã, Síria, Arábia Saudita, Iêmen, Argélia, Itália, Egito, Bahrein, Hungria e Sérvia) que possuem ou possuíram benefício similar à aposentadoria por tempo de contribuição. Esta aposentadoria contribui para que a idade média de aposentadoria no Brasil seja baixa quando comparada ao padrão internacional. Em 2015, enquanto a média de idade das aposentadorias por idade foi de 60,8, a das aposentadorias por tempo de contribuição foi de 54,7.

IDADES MÉDIAS NA CONCESSÃO DE APOSENTADORIAS POR IDADE E POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO – 1995 A 2015



Fonte: DATAPREV, SÍNTESE.

17. Um dos argumentos para a manutenção da aposentadoria por tempo de contribuição é o de que alguns trabalhadores ingressam no mercado de trabalho muito jovens e que, portanto, contribuem por mais tempo, expostos a maior desgaste pela atividade laboral, devendo ser compensados por isso.

18. Esse argumento, contudo, deve ser relativizado, pois a experiência brasileira vem demonstrando que os trabalhadores que conseguem atingir 35 anos de contribuição mais cedo são justamente aqueles que são mais qualificados e ocupam posições com maior remuneração e melhores condições de trabalho, possuindo maior estabilidade ao longo de sua vida laboral. Os trabalhadores menos favorecidos tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, mas submetidos a um nível maior de informalidade, além de sofrerem mais com a sua instabilidade. Assim, os trabalhadores de menor renda acabam se aposentando por idade, benefício que requer menos tempo de contribuição.

19. Paralelamente, o tempo de contribuição é um fator relevante, não como critério exclusivo de aquisição do direito à aposentadoria, mas para fins de cálculo do benefício, estimulando-se o maior tempo de contribuição para recebimento de um benefício de maior valor. Assim, sem prejuízo de fixar uma idade mínima para concessão do benefício, a proposta de Emenda mantém o tempo de contribuição como relevante critério para apuração do valor do mesmo.

Do aperfeiçoamento dos regimes próprios de previdência social: convergência das regras previdenciárias e aumento do controle.

20. No que se refere aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), cabe destacar que a preocupação com o equilíbrio financeiro e atuarial levou a melhoria na sua organização, regulação e supervisão, a partir das Emendas Constitucionais nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003.

21. No entanto, desequilíbrios históricos dos RPPS, oriundos de períodos anteriores, e a manutenção de regras que demandam aperfeiçoamento, de sorte a proporcionar oferta de proteção previdenciária aos servidores públicos que não onerem excessivamente o conjunto da sociedade, indicam a necessidade de nova revisão desses sistemas.

22. Na União, nos Estados e no Distrito Federal, a relação entre o número de servidores ativos e os aposentados e pensionistas está próxima de 1, demonstrando grande desequilíbrio entre as receitas de contribuições e as despesas com o pagamento de benefícios de seus respectivos RPPS. Em 2015, os RPPS da União e dos Estados/DF registraram déficit de R\$ 72,5 bilhões e R\$ 60,9 bilhões, respectivamente.

23. A Emenda Constitucional nº 20, de 1998 iniciou um processo de alteração constitucional com o objetivo de promover gradualmente a convergência das principais regras do RGPS com as dos RPPS. Nesse sentido, foi inserida no próprio texto constitucional a aplicação subsidiária aos servidores das regras do RGPS (§ 12 do art. 40 da Constituição Federal). Além disso, desde então, o caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial são princípios constitucionais tanto dos RPPS, quanto do RGPS.

24. A Emenda nº 41, de 2003 acabou com a integralidade entre servidores ativos e inativos e estabeleceu a regra geral de cálculo de proventos dos servidores com base na média de contribuições, semelhante à aplicável aos segurados do RGPS. Foi também autorizada a criação de fundos de previdência complementar pelos Entes Federativos, permitindo, nesse caso, a limitação do valor dos benefícios ao limite máximo do RGPS.

25. A presente proposta iguala os critérios de idade mínima, tempo mínimo de contribuição e critérios de cálculo das aposentadorias e pensões para os servidores civis vinculados aos RGPS e RPPS.

26. Além de modificações nas regras relativas aos benefícios previdenciários devidos pelos RPPS, a proposta de Emenda busca fortalecer o modelo de regulação e supervisão dos RPPS instituído pela Lei nº 9.717, de 1998. A gestão da Previdência Social depende de planejamento de longo prazo, como política pública de Estado de interesse nacional, cuja formulação e execução perpassam por diferentes governos e que não pode ter sua sustentabilidade ameaçada por problemas conjunturais e locais, que afetam a estabilidade de toda a seguridade social.

27. Nesse sentido, a proposta prevê a edição de uma lei que estabelecerá regras gerais de organização e funcionamento dos RPPS em âmbito nacional, voltadas a garantir a responsabilidade na gestão previdenciária, criando mecanismos de proteção dos recursos vinculados aos fundos previdenciários.

28. Outro ponto a ser destacado é a recente instituição, pela União e por alguns poucos Estados, da previdência complementar para os servidores públicos, autorizada pela Emenda Constitucional nº 41/03. Trata-se de uma das mais eficientes medidas para garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, razão pela qual é necessário promover alterações que conduzam os demais entes federativos a instituírem a previdência complementar, e a conseqüente limitação do valor máximo dos benefícios.

Das alterações nas aposentadorias especiais do RGPS e RPPS.

29. A reforma proposta ainda extingue as aposentadorias especiais para servidores sujeitos à atividade de risco, bem como para professores de ensino infantil, fundamental e médio. Essas categorias hoje têm direito à aposentadoria após 30 anos de contribuição, para homens, e 25 anos de contribuição, para mulheres, sem idade mínima.

30. Em relação aos servidores da carreira de magistério, é relevante destacar que a aposentadoria antecipada dos professores afeta de forma mais significativa os RPPS dos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos quais a carreira do magistério representa, em média, entre 20% e 30% do quadro de pessoal total, dos quais entre 80% e 90% são mulheres.

31. Em relação às aposentadorias especiais, a flexibilização das regras gerou situações de desigualdade entre os trabalhadores, além da diminuição de receitas (menor período contributivo) e aumento de despesas (antecipação e maior período de pagamento de benefícios). Cabe mencionar que em muitos Estados e Municípios a aposentadoria especial (magistério, policiais e outras) já é a regra, e não mais a exceção. Desse modo, medidas que elevem o tempo de contribuição para estes servidores públicos se fazem necessárias para dar sustentabilidade aos planos previdenciários e, ao mesmo tempo, garantir a execução de outras políticas públicas de responsabilidade dos Estados e Municípios.

32. Também será extinta a aposentadoria especial do professor vinculado ao RGPS, proposta coerente com a mencionada aproximação dos regimes.

33. A proposta de Emenda, por outro lado, mantém duas modalidades de aposentadoria especial, tanto para o RGPS como para os RPPS: a dos segurados com deficiência (instituída recentemente pela Lei Complementar nº 142, de 2013) e a dos segurados cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Porém, é estabelecido que a redução na idade e no tempo de contribuição para essas aposentadorias especiais estará limitada a, no máximo 10 e 5 anos, respectivamente, conforme estabelecido em lei complementar.

34. Nesse sentido, é importante lembrar que a aposentadoria especial por exercício de atividades “insalubres” originalmente exigia idade mínima de 50 anos (art. 31 da Lei nº 3.807, de 1960

- Lei Orgânica da Previdência Social - LOPS), a qual foi suprimida pela Lei nº 5.440-A/1968. Passados cerca de 50 anos, além do expressivo aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira, também ocorreu melhoria nas condições do ambiente de trabalho, o que justifica a reintrodução de um referencial de idade mínima para essas aposentadorias.

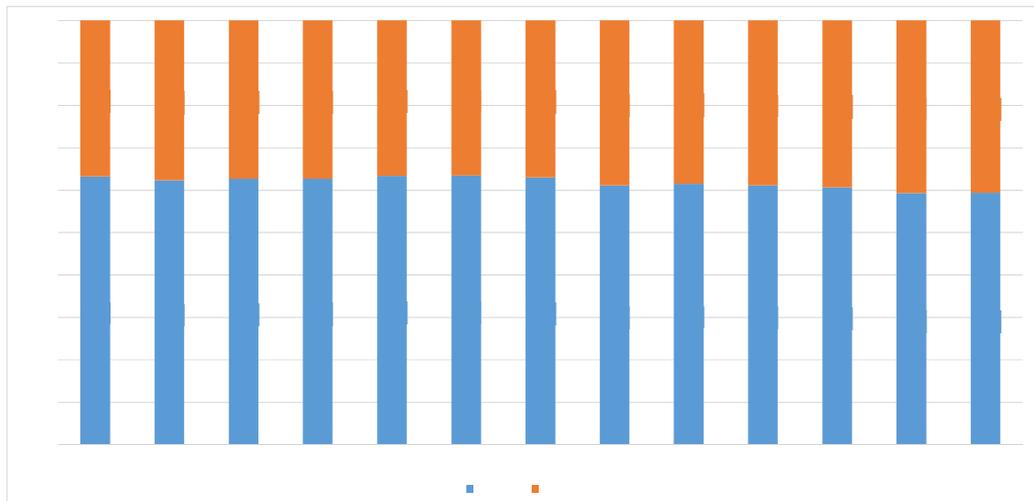
Da igualdade de gênero.

35. Outro ponto central da reforma é igualar os requisitos de idade e tempo de contribuição para homens e mulheres. Cabe destacar que, atualmente, a expectativa de vida ao nascer das mulheres é cerca de 7 anos superior à dos homens, e as mesmas ainda têm o direito de se aposentar com cinco anos a menos, tanto na aposentadoria por idade, quanto na por tempo de contribuição, combinação essa que resulta na maior duração dos seus benefícios.

36. A justificativa de tal diferenciação no passado era a concentração da responsabilidade pelos afazeres domésticos nas mulheres (“dupla jornada”), e ainda a maior responsabilidade com os cuidados da família, de modo particular, em relação aos filhos.

37. Ocorre que, ao longo dos anos, a mulher vem conquistando espaço importante na sociedade, ocupando postos de trabalho antes destinados apenas aos homens. Hoje, a inserção da mulher no mercado de trabalho, ainda que permaneça desigual, é expressiva e com forte tendência de estar no mesmo patamar do homem em um futuro próximo. Segundo a PNAD 2014, 40,6% do contingente de ocupados que contribuem para a Previdência Social são mulheres. Os novos rearranjos familiares, com poucos filhos ou sem filhos, estão permitindo que a mulher se dedique mais ao mercado de trabalho, melhorando a sua estrutura salarial.

PROPORÇÃO DE CONTRIBUÍNTES E MULHERES NO TOTAL DE CONTRIBUÍNTES PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL – 2001 A 2014



Fonte: PNAD/IBGE. Vários anos. Elaboração: CGEPR/DRGPS/SPPS/MTPS

Ainda de acordo com a PNAD, o rendimento da mulher, que chegou a representar apenas 66% do rendimento dos homens em 1995, aumentou ao longo dos anos, alcançando 81% do rendimento dos homens em 2014. Ao olhar essa questão de uma forma prospectiva, é possível perceber que a tendência é que essa diferença remanescente se reduza ainda mais. Em outros termos, a razão de rendimento entre as mulheres de 14 a 23 anos em relação aos homens é de 99%, indicando que, no futuro, a diferença de rendimento entre os gêneros deverá continuar sendo reduzida substancialmente.

RAZÃO DO RENDIMENTO POR HORA DE TODOS OS TRABALHOS ENTRE MULHERES E HOMENS

85%



Fonte:

PNAD/IBGE. * A PNAD não foi coletada em 2000 e 2010, devido à realização do Censo do IBGE.

39. Embora ainda se identifique diferença de tratamento da mulher no mercado de trabalho brasileiro, é importante considerar a mudança acelerada e gradativa dessa realidade. Em relação aos afazeres domésticos, por exemplo, existe evidência de que a melhora da oferta educacional na primeira infância contribuiu para a redução do número de mulheres que apenas cuidam das tarefas domésticas. Com efeito, segundo dados da PNAD, o contingente de mulheres que se dedicam aos afazeres domésticos de 15 a 29 anos de idade caiu de 88,2% para 84,6% entre 2004 e 2014. Mais do que isso, o número médio de horas semanais dedicadas a essas atividades diminuiu de 23,0 para 20,5 horas no mesmo período.

40. Outra justificativa para o diferencial de idade em favor das mulheres era a baixa proteção social de seus vínculos trabalhistas. Observa-se, porém, que a cobertura previdenciária das mulheres entre 16 e 59 anos aumentou substancialmente nas últimas décadas, saltando de 60,8% em 1995 - quando para os homens era de 67,0%, - para 72,6% em 2014, igualando-se, pela primeira vez na série histórica, aos homens.

41. Cabe esclarecer que o padrão internacional atual é de igualar ou aproximar bastante o tratamento de gênero nos sistemas previdenciários. A diferença de 5 anos de idade ou contribuição, critério adotado pelo Brasil, coloca o país entre aqueles que possuem maior diferença de idade de aposentadoria por gênero.

	Homens	Mulheres	Diferença
IDADES IGUAIS			
Coreia	60 anos para ambos		-
Canadá; Dinamarca; Finlândia; França; Japão; México; Holanda; Nova Zelândia; Portugal; Espanha; Suécia	65 anos para ambos		-
Alemanha	65,1 para ambos		-
Estados Unidos	66 para ambos		-
Noruega	67 para ambos		-
IDADES DIFERENTES			
Bolívia	55,0	50,0	5,0
El Salvador; Panamá; Venezuela	60,0	55,0	5,0
Colômbia	62,0	57,0	5,0
República Checa	62,5	61,3	1,2
Brasil; Chile; Argentina; Honduras	65,0	60,0	5,0

Reino Unido	65,0	61,2	3,8
Suíça	65,0	64,0	1,0
Grécia	65,0	63,5	1,5
Austrália	65,0	64,5	0,5
Itália	66,0	62,0	4,0

Fonte: OECD (dados 2012); MTPS; e OISS (2012): La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana

42. Desse modo, mostra-se necessário realinhar a política previdenciária de forma a equiparar as regras de acesso para homens e mulheres, observando-se uma regra de transição mais gradual para as mulheres, como já exposto acima.

Das regras previdenciárias do trabalhador rural.

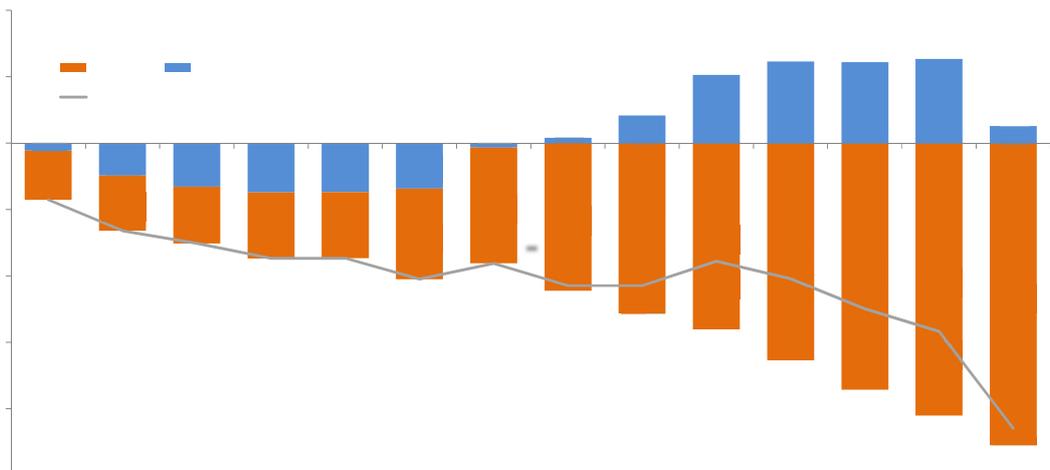
43. No que concerne à aposentadoria rural, cumpre mencionar que a regra atual prevê as idades mínimas de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, uma redução de 5 anos de idade em relação à aposentadoria do trabalhador urbano. Tal discriminação se justificava, à época, pelas adversas condições de vida e trabalho desse grupo, que exerce atividade tipicamente braçal, exposto às intempéries e, no passado, com grande dificuldade de acesso a serviços públicos básicos.

44. Outra razão importante é a predominância do trabalho informal, que reduz o rendimento médio do trabalhador rural, quando comparado à média dos trabalhadores urbanos. A solução encontrada foi a criação, para os trabalhadores rurais que exercem sua atividade em regime de economia familiar, de um sistema contributivo diferenciado para possibilitar o acesso à rede de proteção social, definido na própria Constituição Federal.

45. Importante destacar que as regras protetivas do trabalhador rural anteriores à Constituição Federal de 1988 estabeleciam o teto das aposentadorias em meio salário mínimo para o público beneficiário do FUNRURAL e o valor das pensões era limitado a 30% do salário mínimo de maior valor no País, o que diminuía o déficit específico do trabalho rural, mesmo com arrecadação reduzida. Ademais, o benefício era concedido apenas para o indivíduo considerado chefe da família.

46. O atual modelo de contribuição do trabalhador rural gera apenas 2% da arrecadação previdenciária total, tornando a relação entre as contribuições e despesas com os benefícios rurais altamente deficitária.

Resultado da Previdência Social Urbana e Rural **(EM R\$ BILHÕES NOMINAIS)**



Fonte: Fluxo de Caixa do INSS

47. Outrossim, pelas regras atuais, o segurado especial não precisa comprovar recolhimentos previdenciários caso não comercialize sua produção: basta provar que trabalhou 15 anos em atividade

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aposentadoria por idade	16,3	18,7	22,7	24,9	30,1	30,1	32,8	32,6	32,3	31,4	27,9
Aposentadoria por tempo de contribuição	8,9	16,5	22,0	15,5	13,0	20,6	21,0	17,6	16,3	15,9	24,7
Aposentadoria por invalidez	9,0	18,8	22,8	21,1	30,4	32,5	38,4	45,1	50,9	54,8	58,0
Pensões por morte	4,5	5,8	7,9	9,8	12,8	14,4	16,7	17,6	18,5	19,2	16,1
Auxílio doença	0,9	1,2	2,0	2,6	4,2	4,5	5,8	7,0	8,4	9,2	12,4

rural, por meio de início de prova material (notas de produtor rural, declaração de sindicato, documentos pessoais dos quais conste a ocupação rurícola, dentre outros), corroborada por prova testemunhal.

48. A desnecessidade de efetivas contribuições, e esta forma de comprovação do trabalho rural, têm resultado em um número muito elevado de concessões de aposentadorias rurais, bem como o reconhecimento de tempo de trabalho rural sem contribuições para outros benefícios urbanos.

49. Finalmente, a forma de comprovação da atividade rural e sua extensão para todos os membros do grupo familiar, entre outras causas, dificulta o reconhecimento do direito do segurado pelo INSS, promovendo uma excessiva e crescente judicialização dessa modalidade de benefício. Em 2015, 30,2% das aposentadorias rurais foram concedidas por força de decisões judiciais, o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento da legislação previdenciária no que se refere ao trabalho rural, sobretudo em relação ao segurado especial.

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DA QUANTIDADE DE BENEFÍCIOS RURAIS CONCEDIDOS POR VIA JUDICIAL SOBRE O TOTAL DA CONCESSÃO RURAL, SEGUNDO OS PRINCIPAIS GRUPOS DE ESPÉCIES – 2005 A 2015

Fonte: SPPS / SinteseWeb

50. Portanto, a melhoria das condições de vida e trabalho nas áreas rurais, o aumento da expectativa de vida de homens e mulheres, e o desequilíbrio entre arrecadação e despesas com benefícios rurais, justificam a alteração das regras para esses trabalhadores, especialmente o aumento da idade mínima e a forma de contribuição, com a substituição da contribuição atual sobre a comercialização.

51. A proposta é igualar a idade mínima dos trabalhadores urbanos e rurais, bem como instituir uma cobrança individual mínima e periódica para o segurado especial, substituindo o modelo de recolhimento previdenciário sobre o resultado da comercialização da produção. Propõe-se a adoção de uma alíquota favorecida sobre o salário mínimo, adequada à realidade econômica e social do trabalhador rural.

52. A modificação na forma de contribuição busca não apenas reduzir parcialmente o desequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência rural, mas também racionalizar e facilitar a comprovação do trabalho rural, evitando a judicialização excessiva desse benefício, como já exposto. Cada segurado especial, individualmente, terá que comprovar o recolhimento previdenciário mínimo como exigência para o reconhecimento do exercício de atividade rural, de forma semelhante aos demais segurados do RGPS, não sendo suficiente apenas comprovar o exercício do trabalho rural.

53. Importante destacar que essa alteração de sistemática de contribuição do segurado especial se dará gradualmente, por meio de uma transição do modelo contributivo, sem afetar o reconhecimento do período de atividade rural anterior à data de promulgação da Emenda, com base na legislação então vigente.

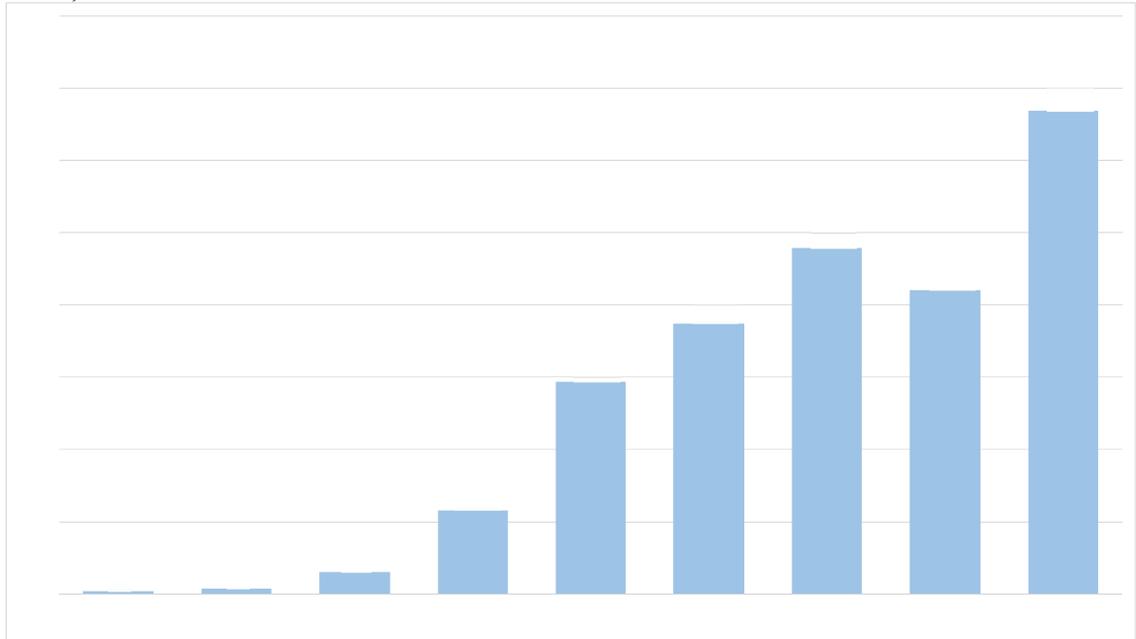
Da pensão por morte.

54. No que tange às pensões por morte, cumpre destacar que essa é a terceira modalidade de benefício mais dispendiosa no RGPS, representando 24,2% do total das despesas em 2015. Esta considerável participação decorre da falta de dispositivos legais limitando a concessão desses benefícios, parcialmente mitigada pela entrada em vigor da Lei 13.135, de 2015, como ocorre na maior parte dos outros países, em relação aos requisitos de tempo mínimo de contribuição (carência), duração dos benefícios, taxa de reposição (proporção entre o que se recebe na atividade, com o que será pago na inatividade) e acumulação com outros benefícios previdenciários.

55. Em relação ao cálculo das pensões por morte, em grande parte dos regimes previdenciários o valor do benefício é dividido em cotas, considerando o número de dependentes, as quais muito frequentemente não são reversíveis ou, mesmo quando o são, não necessariamente garantem o valor integral a que teria direito o beneficiário falecido quando em vida. Essa sistemática é adotada por 82% de um total de 132 países analisados, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

56. Destaca-se também a ausência de regras no Brasil que vedem à cumulação da pensão por morte com outros benefícios. Em 2014, 2,4 milhões de beneficiários acumulavam aposentadoria e pensão, sendo que 70,6% desses situam-se nos três décimos de maior rendimento domiciliar per capita brasileira, denotando a falta de progressividade desse benefício. O percentual de pensionistas que acumulavam pensão e aposentadoria cresceu de 9,9%, em 1992, para 32,4%, em 2014.

QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS QUE ACUMULAM APOSENTADORIA E PENSÃO, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA – 2014 – EM MILHARES



Fonte: PNAD 2014. Elaboração DRGPS/SPPS/MTPS.

57. Desse modo, para melhor estruturar a pensão por morte no sistema de previdência brasileiro é necessário atualizar conceitualmente os princípios que norteiam o reconhecimento do direito ao benefício, de forma a compatibilizá-lo com a realidade da sociedade brasileira e com as melhores práticas internacionais. A proposta inclui a revisão das regras de cálculo de seu valor, a extinção da reversibilidade das cotas e vedação de acúmulo de pensão com aposentadoria, em complemento às alterações iniciadas pela Lei nº 13.135, de 2015, resultado da conversão da Medida Provisória nº 664, de 2014.

Do benefício assistencial de prestação continuada.

58. Na busca da racionalidade do sistema de seguridade social brasileiro, as mudanças na previdência social ora propostas demandam também a revisão do benefício assistencial de prestação continuada (BPC) de forma a não gerar incentivos inadequados, com a conseqüente migração do sistema previdenciário, que exige contribuição, para o assistencial, desequilibrando a seguridade social.

59. Atualmente o BPC é um benefício assistencial mensal no valor de um salário mínimo, oferecido a pessoas que tenham renda familiar per capita mensal inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e que sejam deficientes ou tenham mais de 65 anos de idade.

60. Cabe destacar que a idade mínima para os benefícios assistenciais tem diminuído ao longo do tempo, apesar do aumento de expectativa de sobrevida dos idosos. Em 1974, a expectativa de sobrevida para quem tinha 70 anos (idade de elegibilidade ao benefício de renda mensal vitalícia) era de 8,5 anos de vida. Em 2011, a expectativa de sobrevida para quem tinha 65 anos era de 17,8 anos, e atualmente já chega a 18,4 anos de vida, segundo dados do IBGE.

61. Além disso, a idade mínima requerida para o BPC, para ambos os sexos, está igual à requerida para a aposentadoria por idade, no caso de homens, distorção que, conforme dito anteriormente, resulta em desincentivo para que determinada camada da população contribua para o sistema de previdência social. A proposta de Emenda aumenta a idade mínima do beneficiário do BPC de 65 anos para 70 anos de idade.

62. Outra medida indispensável é a diferenciação entre o piso dos benefícios previdenciários e assistenciais. Na maioria dos países da OCDE o valor do benefício assistencial não é vinculado ao respectivo salário mínimo, representando, em média, 45% do seu valor.

63. Um argumento a favor da vinculação do salário mínimo no Brasil é que seu valor é baixo em relação aos países da OCDE, tornando esse tipo de comparação desproporcional. Cabe destacar, porém, que o valor do benefício pago deve levar em conta a renda média da população de cada país.

Dessa forma, uma comparação mais adequada é calcular o valor pecuniário do benefício assistencial em relação ao PIB per capita de cada país. Nesse sentido, o valor do BPC em relação ao PIB per capita brasileiro é 33% enquanto que a média da OCDE é 19,2%, demonstrando que o Brasil se destaca por pagar valores mais elevados. Sendo assim, o valor pago pelo BPC deve ter alguma diferenciação do piso previdenciário, sobretudo quando o salário mínimo se encontra no pico da sua série histórica.

Outras questões relevantes e considerações finais.

64. A proposta também sugere a adoção de uma fórmula que automaticamente adequará as regras de benefícios previdenciários e assistenciais às mudanças demográficas futuras, garantindo perenidade à reforma proposta, de forma transparente e objetiva. Aumentando a expectativa de vida da população, será feito um ajuste automático nas idades mínimas necessárias para o recebimento de aposentadorias e benefícios assistenciais.

65. Ressalta-se mais uma vez que as mudanças ora propostas respeitam os direitos adquiridos e terão impactos graduais e crescentes sobre a previdência e a economia. Ademais, ainda que a reforma ora proposta tenha efeitos plenos apenas no longo prazo, espera-se que a melhora no cenário econômico decorrente da aprovação da mesma se dê no curto prazo, com efeito positivo na política fiscal, possibilitando a queda das taxas de juros de longo prazo e estimulando o investimento e a geração de emprego.

66. É proposta ainda a transferência da competência para processar e julgar as causas previdenciárias decorrentes de acidente do trabalho da Justiça Estadual para a Justiça Federal. Assim, a Justiça Federal se torna competente para conhecer de todas as demandas de natureza previdenciária.

67. Também é transferida para a lei ordinária a previsão das hipóteses em que a Justiça Estadual pode julgar demandas em comarcas que não são sede da Vara Federal. A previsão da competência delegada à Justiça Estadual se justificava em um período em que existiam poucas varas federais, cenário que sofreu profunda alteração nas últimas décadas. De 1966 a 2014 foram criadas 970 varas federais, 5 Tribunais Regionais Federal, os Juizados Especiais Federais, as Turmas Recursais e as Turmas Regionais e Nacional de Unificação. Portanto, considerando a mudança e a expansão da Justiça Federal nas últimas décadas, lei ordinária poderá alterar, no futuro, as regras atuais que regem a matéria, previstas na Lei 5.010 de 1966.

68. Em suma, as linhas mestras da proposição estão descritas a seguir:

- a) Preservação do direito adquirido e proteção da expectativa de direito com regras claras de transição para homens com mais de 50 anos e mulheres com mais de 45 anos;
- b) Uniformização do tempo de contribuição e idade exigidos para a aposentadoria voluntária, com elevação da idade mínima;
- c) Extinção das aposentadorias especiais das atividades de risco e dos professores;
- d) Aplicação obrigatória, aos RPPS, do teto de benefícios do RGPS;
- e) Adoção de mesma regra de cálculo e reajustamento dos proventos de aposentadorias e das pensões em todos os regimes;
- f) Previsão de valor inicial de pensão diferenciado conforme número de dependentes;
- g) Irreversibilidade de cotas individuais de pensão a todos os regimes;
- h) Vedação de acúmulo de pensão por morte com aposentadoria por qualquer beneficiário ou de duas pensões por morte, pelo beneficiário cônjuge ou companheiro, oriundas de qualquer regime previdenciário;
- i) Harmonização do rol de dependentes de todos os regimes de previdência social; e
- j) Vedação do cômputo de tempo ficto para concessão de aposentadoria também no âmbito do RGPS.

69. Essas são, Excelentíssimo Senhor Presidente, as razões que justificam a elaboração da Proposta de Emenda Constitucional que ora submeto à Vossa elevada apreciação.

Respeitosamente,

Assinado por: Henrique de Campos Meirelles