

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

LAÍS BEZERRA TENÓRIO CAVALCANTI

**PROPOSTA DE MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO PARA
CONCESSÃO DE BPC NA 8ª VARA FEDERAL DA SJPE**

JUAZEIRO/BA

2024

LAÍS BEZERRA TENÓRIO CAVALCANTI

**PROPOSTA DE MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO PARA
CONCESSÃO DE BPC NA 8ª VARA FEDERAL DA SJPE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade do Estado da Bahia como parte das exigências para a obtenção do título de Bacharela em Direito no Curso de Direito do Campus III da Universidade do Estado da Bahia.

Orientadora: Prof.^a Dra. Anna Christina Freire Barbosa.

JUAZEIRO/BA

2024

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA
Autorização Decreto nº 9237/86. DOU 18/07/96. Reconhecimento: Portaria 909/95, DOU 01/08/95
DEPARTAMENTO DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS- CAMPUS III
COLEGIADO DO CURSO DE DIREITO



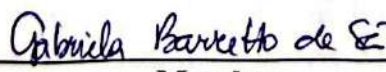
ATA DE DEFESA PÚBLICA DE MONOGRAFIA

Aos onze dias do mês de julho do ano de dois mil e vinte e quatro no Campus III, do DTCS, da UNEB, Juazeiro - BA, reuniram-se sobre a Presidência do(a) Professor(a), orientador(a) Anna Christina Freire Barbosa os professores, Bárbara Alves de Amorim, Gabriela Barretto de Sá e o(a) Bacharelado(a) LAIS BEZERRA TENÓRIO CAVALCANTI, que procedeu, em sessão pública, a apresentação de monografia para conclusão de curso, cujo tema versou sobre PROPOSTA DE MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO PARA CONCESSÃO DE BPC NA 8ª VARA FEDERAL DA SJPE, sendo a audiência iniciada às 15h (quinze horas), durando a explanação 30 (trinta) minutos, seguindo-se de perguntas elaboradas pelos examinadores, que ao final atribuíram as seguintes notas, respectivamente: 10,0 (dez), 10,0 (dez) e 10,0 (dez), sendo, assim, obtida a média final 10,0 (dez). Nada mais havendo foi encerrada a presente Ata, que vai devidamente assinada.

Documento assinado digitalmente
gov.br ANNA CHRISTINA FREIRE BARBOSA
Data: 16/07/2024 18:58:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Presidente/orientador


Docente/arguidor


Membro

AGRADECIMENTOS

Aos 18 anos ingressei na minha primeira graduação, ainda em Arquitetura e Urbanismo, e hoje, aos 27, tendo optado pelo Direito, finalmente vislumbro o fim dessa jornada.

Sou imensamente grata aos meus pais por me permitirem fazer minhas próprias escolhas e confiarem no futuro que estou construindo para mim. Agradeço também por me ensinarem desde pequena a valorizar o poder transformador da educação. E a meu irmão, obrigada pela paciência com as intermináveis caronas até a Uneb.

Expresso minha gratidão ainda aos meus amigos, sejam eles os que fiz na graduação ou fora dela, por tornarem a minha vida mais leve e me mostrarem que existe muito para além da universidade.

Por fim, gostaria de agradecer à magistrada, aos servidores e terceirizados da 8ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Petrolina, local do meu último estágio, por serem exemplo e renovarem diariamente a minha vocação para o serviço público.

RESUMO

No contexto da 8ª Vara Federal da SJPE, 16% do total de processos distribuídos em 2023 versou sobre a concessão de BPC. A significativa judicialização do benefício direciona ao judiciário questionamentos sobre a viabilidade da utilização exclusiva da renda como parâmetro para comprovação da miserabilidade. Desse modo, o presente trabalho busca construir uma metodologia para elaboração de modelo de auto de constatação que leve em consideração outras variáveis necessárias para se garantir a igualdade material na análise do enquadramento no critério de miserabilidade para fins de concessão de BPC. Para isso, fundamenta-se no conceito de desenvolvimento como liberdade e na teoria das capacitações de Amartya Sen e Martha Nussbaum. Assim, foi utilizado o método da revisão bibliográfica e documental como fundamento para a pesquisa, bem como, de forma secundária, a metodologia quali-quantitativa, em razão da necessidade de interpretação ocasional de dados estatísticos. Diante disso, conclui-se que a declaração de inconstitucionalidade por omissão do art. § 3º do 20º da Loas e a promulgação do art. 20-B da mesma lei representam a superação da vinculação exclusiva da miserabilidade ao nível de renda, permitindo a incorporação de diferentes capacitações como parâmetro para aferição do atendimento ao requisito de renda per capita para a percepção do BPC.

Palavras-chave: Desenvolvimento como liberdade. Direito assistencial. Benefício de prestação continuada. Critério da miserabilidade.

ABSTRACT

In the context of the 8th Federal Court of the Judiciary Section of Pernambuco (SJPE), 16% of the total cases filed in 2023 concerned the granting of the Continuous Cash Benefit (Benefício de Prestação Continuada or BPC). The expressive numbers of judicialization of the benefit raise questions within the judiciary about the viability of exclusively using income as a parameter for proving destitution. Thus, this work aims to construct a methodology for developing a verification report model that considers other necessary variables to ensure material equality in the analysis of the destitution criteria for the granting of BPC. For this purpose, it is based on the concept of development as freedom and the capability approach as envisioned by Amartya Sen and Martha Nussbaum. The research utilized the method of bibliographic and documentary review as its foundation, as well as, secondarily, the qualitative-quantitative methodology, due to the occasional need for statistical data interpretation. Accordingly, it is concluded that the declaration of unconstitutionality by omission of art. 20, § 3 of the Organic Law of Social Assistance (Loas) and the enactment of art. 20-B of the same law represent the overcoming of the exclusive linkage of destitution to the income level, allowing the incorporation of different capabilities as a parameter for assessing compliance with the per capita income requirement for receiving the BPC.

Keywords: Development as freedom. Welfare law. Continuous cash benefit. Poverty assessment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia Geral da União
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
Cejusc	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal
CJF	Conselho da Justiça Federal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JEF	Juizado Especial Federal
Loas	Lei Orgânica da Assistência Social
MPF	Ministério Público Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SJPE	Seção Judiciária de Pernambuco
PJe 2.X	Processo Judicial Eletrônico 2.X
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TNU	Turma Nacional de Uniformização
TRF1	Tribunal Regional Federal da 1ª Região
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. A IDEIA DE DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE E A POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACITAÇÕES.....	12
1.1. A teoria do desenvolvimento como liberdade e a abordagem das capacitações.....	12
1.2. A pobreza como privação de capacitações.....	20
2. A EVOLUÇÃO DO REQUISITO DE MISERABILIDADE PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....	25
2.1. O Benefício de Prestação Continuada (BPC).....	25
2.2. Os requisitos para concessão do BPC.....	29
2.2.1. Requisito etário.....	29
2.2.2. Requisito familiar.....	30
2.2.3. Requisito da deficiência.....	31
2.2.4. Requisito da miserabilidade.....	31
2.3. A evolução do requisito de miserabilidade para a concessão do Benefício de Prestação Continuada.....	32
2.3.1. Do descompasso jurisprudencial à declaração de inconstitucionalidade por omissão do § 3º, art. 20 da Lei n. 8.742/93.....	32
2.3.2. A consolidação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do § 3º, art. 20 da Lei n. 8.742/93 em meio à pandemia de covid-19.....	36
3. PROPOSTA DE MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO PARA CONCESSÃO DE BPC NA 8ª VARA FEDERAL DA SJPE.....	41
3.1. A judicialização do conflito previdenciário e assistencial no âmbito da Justiça Federal.....	41

3.2. O rito processual do Benefício de Prestação Continuada na 8ª Vara Federal da SJPE.....	48
3.3. Proposta de modelo de auto de constatação para a concessão de BPC na 8ª Vara Federal da SJPE.....	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	59
APÊNDICE A - MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO.....	66

INTRODUÇÃO

De acordo com dados reunidos pelo Tribunal de Contas da União (Brasil, 2018), no intervalo de 2014 a 2017, do total de concessões do Benefício de Prestação Continuada (BPC) destinado à pessoa com deficiência realizadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 25% delas decorreram de determinação judicial. Em números absolutos, 168.696, num universo de 683.987.

O percentual encontra-se bem acima da média de concessões judiciais do INSS como um todo para o mesmo período, que foi de 9,3%, ou 1.859.057, de um total de 20.086.582 benefícios. A partir desses dados, infere-se que há expressiva judicialização do BPC concedido a pessoas com deficiência no Brasil.

No contexto da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco (SJPE), tal cenário se confirma: dos 6.283 processos distribuídos no PJe 2.X no ano de 2023, 1.009 tinham como assunto principal “Pessoa com Deficiência”, em termos percentuais, perfazendo 16% do volume total de ações.

Do exame dos processos, destacam-se dois fatores: o alto número de autores menores de idade, representados por seus genitores, presentes em 457 processos (45% do total), e a prevalência das deficiências de ordem mental ou de doenças crônicas, que costumam gerar um número maior de indeferimentos administrativos, em razão de muitas vezes não possuírem manifestações físicas tão intensas quanto outros tipos de deficiência.

Apesar de tais particularidades, a partir da análise do modelo de auto de constatação utilizado pelos oficiais de justiça, nota-se que, durante a fase instrutória, o atendimento ao critério da miserabilidade é avaliado primordialmente com base no aspecto financeiro. Tal escolha procedimental desconsidera a perspectiva multidimensional da pobreza, que incorpora outros parâmetros, como o acesso à educação, segurança, saúde e liberdade, bem como a relação desses fatores com a deficiência dos autores e outros marcadores sociais como idade, gênero e raça.

Diante do contexto narrado, o presente trabalho busca construir uma metodologia para elaboração de modelo de auto de constatação que leve em consideração as variáveis necessárias para se garantir a igualdade material na

análise do enquadramento no critério de miserabilidade para fins de concessão de BPC.

Ressalta-se que, ainda que em volume muito menor (apenas 66 processos em 2023), as ações de BPC ajuizadas por idosos são instruídas por meio do mesmo modelo de auto de constatação, uma vez que os parâmetros legais são os mesmos, porquanto não se vislumbra prejuízo de incluir também essa versão do benefício e as particularidades do seu público-alvo nas considerações da elaboração do auto.

De modo a alcançar o fim pretendido, outro propósito deste estudo é defender viabilidade jurídica da utilização de um critério mais amplo do que a renda para a aferição da miserabilidade, com base na análise da evolução jurisprudencial e legislativa sobre o tema aliada ao conceito de desenvolvimento como liberdade, idealizado pelo economista Amartya Sen.

Assim, optou-se pelo método da revisão bibliográfica e documental como fundamento para a pesquisa, bem como, de forma secundária, pela metodologia quali-quantitativa, em razão da necessidade de interpretação ocasional de dados estatísticos.

Em razão de seus objetivos específicos, três serão os capítulos desta monografia. O primeiro se destina a apresentar a concepção do desenvolvimento como liberdade, a qual será utilizada para operacionalizar a elaboração do produto prático deste estudo.

O segundo capítulo, por sua vez, tratará da apresentação do BPC e da evolução legislativa e jurisprudencial do critério de miserabilidade para a concessão do benefício, que teve como principal marco evolutivo a virada jurisprudencial que culminou na declaração de inconstitucionalidade por omissão do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93.

Por fim, no último capítulo serão discutidas as particularidades da judicialização em matéria previdenciária e assistencial, a fim de que seja apresentada uma proposta de modelo de auto de constatação para fins de concessão de BPC compatível com o contexto da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco.

1. A IDEIA DE DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE E A POBREZA COMO PRIVAÇÃO DE CAPACITAÇÕES

1.1. A teoria do desenvolvimento como liberdade e a abordagem das capacitações

É prevalente a concepção de que o progresso de um país é mensurado pelo seu crescimento econômico, demonstrado por meio de índices como o Produto Interno Bruto (PIB), a renda per capita ou pelos avanços na área da tecnologia ou da industrialização. Crítico a esse ponto de vista, o qual considera restritivo, Amartya Sen, autor do livro *Desenvolvimento como Liberdade*, originalmente publicado em 1999, propõe a conceituação do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelos indivíduos (Sen, 2010, p. 16).

Não se trata de negar o papel da riqueza na determinação da qualidade de vida, mas sim de reconhecer a natureza limitada e dependente de tal vinculação (Sen, 2010, p. 28). O crescimento econômico não pode ser considerado um fim em si mesmo; em verdade, a relação entre acumulação de renda e realização pessoal não é exclusiva nem uniforme, porquanto influenciada por diversos outros fatores culturais e sociais (Sen, 2010, p. 27-29).

Com efeito, a pobreza é uma condição multidimensional, e o estudo do desenvolvimento exclusivamente por meio do viés da insuficiência de recursos financeiros acaba por legitimar a percepção de que a superação desse estado resume-se à maximização da renda, o que é insuficiente para promover uma transformação efetiva da realidade (Siqueira; Silva; Souza, 2023, p. 125).

Isso posto, a valoração da liberdade como meio e como fim do desenvolvimento é justificada, essencialmente, por duas razões: a razão avaliatória e a razão da eficácia (Sen, 2010, p. 17). Sen (2010, p. 33) fundamenta a importância do aspecto avaliativo na constatação de que o êxito de uma sociedade deve ser mensurado a partir do grau de acesso às liberdades substantivas (liberdade política, liberdade para receber educação básica, etc) conferido aos seus membros, ou seja, o seu bem-estar.

Quanto à razão da eficácia, o economista a relaciona à força da livre condição de agente das pessoas, qualificada por ele como a situação na qual alguém, ao fazer uso de prerrogativas que lhe são conferidas por possuir determinada liberdade, ocasiona mudança em seu meio, com a orientação de seus próprios princípios e valores (Sen, 2010, p. 34). Em outras palavras, a liberdade é determinante para a iniciativa individual, potencializando a capacidade de autocuidado e de influência social das pessoas, componentes essenciais para a perpetuação em cadeia de um desenvolvimento de viés participativo (Sen, 2010, p. 33).

Para além disso, há que se reconhecer a vinculação empírica entre os diferentes tipos de liberdade, os quais podem fortalecer uns aos outros (Sen, 2010, p. 25). Oportunidades sociais, como o livre acesso à saúde e educação, facilitam a participação econômica, a qual, por sua vez, também influi na captação de recursos públicos para investimento em novas políticas sociais (Sen, 2010, p. 26).

Nota-se, outrossim, que a inovação teórica não se restringe ao campo do desenvolvimento, mas também amplia o próprio conceito de liberdade, que, na concepção do economista, admite a coexistência de diversas dimensões de liberdade, interrelacionadas entre si e direcionadas à concretização do bem-estar e da justiça social (Siqueira; Silva; Souza, 2023, p. 128).

O referido caráter inter-relacional das liberdades é denominado por Sen de papel instrumental das liberdades e está relacionado à eficácia de determinada liberdade como meio de promoção de algumas das demais, funcionando como principal meio para o desenvolvimento (Sen, 2010, p.55-57). Em contraposição e complementaridade, há o papel constitutivo das liberdades, o qual se associa ao fim primordial do desenvolvimento, ressaltando a importância da liberdade substantiva para a formação humana (Sen, 2010, p. 55)

Na perspectiva de Sen, cinco são os tipos de liberdade, a partir da abordagem instrumental: as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência e a segurança protetora (Sen, 2010, p. 25).

De maneira geral, as liberdades políticas dizem respeito à possibilidade de participar livremente da vida política, incluindo o direito de votar, se candidatar a cargos públicos, expressar opiniões políticas e se associar a grupos políticos (Sen, 2010, p. 58). As facilidades econômicas, por seu turno, podem ser definidas como o

acesso à utilização de recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca (Sen, 2010, p. 59).

Já as oportunidades sociais se consubstanciam na disponibilidade de serviços básicos como educação, saúde e assistência social, os quais promovem melhorias na vida privada e na participação econômica e política (Sen, 2010, p. 59). De outra banda, as garantias de transparência discutem as necessidades de sinceridade nas relações interpessoais e institucionais, viabilizando a prestação de contas e o combate à corrupção (Sen, 2010, p. 60).

Finalmente, a segurança protetora refere-se à proteção contra situações de risco ou desastres, sejam elas fixas, como o desemprego, ou *ad hoc*, como catástrofes naturais (Sen, 2010, p. 60).

Nesse contexto, inegável a correlação entre as liberdades propostas por Sen e a noção contemporânea de direitos humanos, pautada nas gerações ou dimensões de direitos. Pode-se dizer que as liberdades políticas, as facilidades econômicas e as garantias de transparência aproximam-se dos direitos de primeira geração, enquanto as oportunidades sociais e a segurança protetora assemelham-se aos direitos de segunda geração.

Sobre o tema, tanto Rodrigues (2008, p. 109) quanto Bedin e Nielsson (2012, p. 758) enfatizam as contribuições de Sen no que se refere à diferenciação entre os direitos de primeira e segunda gerações (liberais ou civis e sociais, respectivamente), em especial quanto ao que se discute sobre o caráter fundamental desses últimos.

Sob a ótica liberal, a ideia de direitos fundamentais está atrelada à garantia de não-intervenção estatal na esfera individual, de caráter universal e autoaplicável (Rodrigues, 2008, p. 110). Em contrapartida, a concepção socialista dos direitos fundamentais enfatiza a sua capacidade de efetivamente conferir liberdade a todos os indivíduos, promovendo a justiça por meio da igualdade material, em detrimento da igualdade formal liberal (Rodrigues, 2008, p. 110).

Os defensores da perspectiva liberal, ao conferirem caráter fundamental apenas aos direitos de primeira geração, pretendem separar as concepções de liberdade e justiça, compreendendo a primeira como meio para a segunda (Bedin e Nielsson, 2012, p. 762). A partir da interpretação da teoria seniana, todavia, há uma

relação de influência mútua entre a construção de uma teoria de justiça e uma concepção de liberdade, de modo que sua segmentação só é possível em termos formais (Rodrigues, 2010, p. 46).

Logo, não há que se falar na desconsideração do aspecto fundamental dos direitos sociais sob essa justificativa. A legitimidade e a fundamentalidade dos direitos humanos, na perspectiva de Sen, só podem ser testadas por meio da discussão pública livre (Rodrigues, 2008 p. 113). No Brasil, o caráter fundamental dos direitos sociais, assim como o dos direitos civis, encontra-se democraticamente positivado na Constituição Federal.

O economista também rejeita a noção de que os direitos civis sejam autoaplicáveis, apresentando a diferenciação entre as obrigações perfeitas (omissões específicas, de dimensão negativa) e imperfeitas (ações com objetivos gerais, dimensão positiva) decorrentes dos direitos fundamentais (Bedin e Nielsson, 2012, p. 762).

Na concepção de Sen, todos os direitos, sem exceção, prescrevem obrigações tanto perfeitas quanto imperfeitas (Bedin e Nielsson, 2012, p. 763). Dessa forma, não se vislumbra hierarquia de importância entre os direitos de primeira ou de segunda geração, o que tampouco se observa em relação às liberdades substantivas.

A instrumentalização dos direitos fundamentais por meio da teoria do desenvolvimento como liberdade está fortemente conectada à abordagem das capacitações (*capabilities*), idealizada por Amartya Sen e posteriormente aprimorada pela filósofa norte-americana Martha Nussbaum. De forma resumida, a abordagem das capacitações propõe uma crítica ao subjetivismo das teorias utilitaristas de bem-estar social, que tornam difícil a construção de um padrão comparativo interpessoal (Kang, 2011, p. 355).

Sen utiliza como ponto de partida a teoria da justiça de Rawls, a qual baseia-se na ideia de que, ainda que existam diferentes concepções de bem-estar em uma sociedade, há uma categoria de bens primários de desejo comum, aproveitáveis por todos para esse fim (Kang, 2011, p. 354). Contudo, para Sen, Rawls erra ao não levar em consideração que a conversão desses bens em

desenvolvimento não se dá de maneira uniforme, devido às diferenças entre as pessoas que deles dispõem (Sen, 2001, p. 81).

Para solucionar esse problema, Sen sugere a adoção da abordagem das capacitações. A teoria pode ser explicada por meio da interligação dos conceitos de funcionamentos e de capacitações, os quais se relacionam, respectivamente, com a avaliação do bem-estar e da liberdade para buscar o bem-estar (Sen, 2001, p. 79).

Os funcionamentos podem ser compreendidos como os elementos que constituem o estado de ser das pessoas (Giacomelli; Marin; Feistel, 2017, p. 97). Eles incluem aspectos que as pessoas valorizam em suas vidas, como estar adequadamente nutrido, ter boa saúde, escapar de mortalidade prematura, ser feliz, ter autorrespeito e participar da vida comunitária (Sen, 2001, p. 79).

Assim, o conjunto dos elementos que uma pessoa alcança pode ser visto como um vetor de funcionamentos, relacionando-se diretamente com o bem-estar efetivamente alcançado (Kang, 2011, p. 356).

Por outro lado, as capacitações referem-se à liberdade das pessoas para alcançar as condições de vida que idealizam (Kang, 2011, p. 356). Elas consistem nas várias combinações possíveis de funcionamentos que refletem as escolhas de um indivíduo para viver da forma que deseja (Sen, 2001, p. 80). Dessa forma, enquanto os funcionamentos representam o que é efetivamente alcançado, as capacitações refletem a liberdade individual de escolha por determinado modo de viver (Giacomelli; Marin; Feistel, 2017, p. 98).

A abordagem das capacitações, portanto, propõe uma mudança no foco tradicional na renda nacional e per capita, direcionando a atenção para a identificação dos espaços mais relevantes para os indivíduos, e acordo com suas próprias concepções, e os contextos onde a igualdade deve ser buscada, com o objetivo final de melhorar a qualidade de vida humana (Giacomelli; Marin; Feistel, 2017, p. 96).

Consequentemente, a expansão das liberdades se daria por meio da expansão das capacitações, mormente por meio da estruturação de políticas públicas, em uma relação de mão dupla, na qual os novos rumos das intervenções estatais seriam influenciados pela reação popular ao incentivo recebido, conferindo protagonismo ao indivíduo (Sen, 2010, p.33).

Enquanto estudioso, Sen pretendia elaborar uma teoria de aplicação ampla, a ser adequada às finalidades do caso concreto, de modo que optou por não definir uma lista mínima de capacitações (Bregalda; Centenaro; Zambam, 2022, p. 8). Já Martha Nussbaum, com quem colaborava frequentemente, escolhe formular uma lista flexível de capacitações básicas, elaborada não com base numa perspectiva universal e utópica de garantia de liberdades, mas parcial e direcionada para questões pontuais de justiça social, ligadas a grupos marginalizados (Bregalda; Centenaro; Zambam, 2022, p. 8).

Tal negação ao universalismo das liberdades ecoa na teoria crítica dos direitos humanos de Joaquín Herrera Flores, a qual propõe que os direitos humanos devem ser entendidos como resultados de uma luta constante travada pelos grupos menos favorecidos por acesso aos bens necessários à vida, apoiada ou não nos sistemas de garantia positivados (Flores, 2009, p. 30).

Ao reconhecer a superação da desigualdade como um processo de (auto)empoderamento de setores minoritários, Flores ressalta um universalismo de chegada, em detrimento de uma noção universal abstrata de que parte do princípio de que a mera previsão legal é suficiente para conferir a igualdade material (Flores, 2009, p. 157). Assim, o ponto de vista de Nussbaum incorpora e expande a ideia de condição de agente defendida por Sen, já examinada neste trabalho, atribuindo protagonismo ao indivíduo e à comunidade em sua esfera de influência, todavia sem deixar de assinalar a luta que marca qualquer avanço na expansão de capacitações.

Essa aproximação entre a agência individual e o bem-estar é característica da obra de Nussbaum e ponto de divergência em relação à Sen. O economista encerra os conceitos de capacitações e funcionalidades exclusivamente dentro da perspectiva do bem-estar, enquanto a filósofa opta por evidenciar, a agência por meio do conceito de razão prática, entendida como a capacidade de planejar criticamente a própria vida, duplamente como funcionalidade hierarquicamente superior e capacitação (Santos, 2018, p. 35).

Ademais das dissensões relatadas, para o escopo desta monografia é significativo apresentar o conceito de capacitações para Nussbaum, que as divide em três tipos: as internas, as combinadas e as básicas (Nussbaum, 2011, p. 21-23). As capacitações internas são características pessoais adquiridas por meio da

interação com o ambiente, como traços de personalidade, aptidões e capacidades intelectuais (Nussbaum, 2011, p. 21). As capacitações combinadas, por outro lado, associam-se ao sentido original pretendido por Sen, sendo entendidas como as oportunidades de escolha que alguém possui para agir em um determinado contexto social e político (Nussbaum, 2011, p. 22).

Já as capacitações básicas estão relacionadas à capacidades inatas de um indivíduo que tornam possível o seu desenvolvimento posterior, desde que devidamente estimuladas (Nussbaum, 2011, p. 24). Essa abordagem é utilizada por Nussbaum principalmente para justificar um tratamento equânime a pessoas com habilidades cognitivas distintas, rejeitando uma concepção meritocrática de capacitações (Nussbaum, 2011, p. 24).

Ainda que reconheça especialmente a sutileza da distinção entre capacitações internas e combinadas, a autora assinala a relevância da compreensão da influência do meio no exercício das capacitações internas: o diagnóstico da evolução de uma sociedade certamente pode se dar com base nas condições criadas para a realização de funcionamentos com base nas capacitações (Nussbaum, 2011, p. 22-23).

Nesse sentido, Nussbaum argumenta em favor da necessidade da determinação de uma lista de capacitações como padrão mínimo para a garantia da dignidade humana (Nussbaum, 2011, p. 32). A filósofa adota posição mais resolutiva, debatendo o papel do Estado e do indivíduo na promoção do desenvolvimento humano (Santos, 2018, p. 37): ao admitir-se um primeiro rol de capacitações, abre-se espaço tanto para o *accountability* perante a atuação estatal, quanto para a discussão democrática sobre a adição de novas capacitações.

Pelo exposto, bem como considerando os fins práticos do trabalho, opta-se pela utilização do conjunto de capacitações, livremente traduzido do inglês, proposto por Nussbaum em seu livro *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, de 2011, a seguir apresentado por meio de um quadro.

Quadro 1 - Capacitações centrais segundo Martha Nussbaum

Capacitações centrais	
Vida	Ter a capacidade de viver até o fim de uma vida humana de duração normal.
Saúde física	Ser capaz de ter boa saúde, incluindo a saúde reprodutiva; alimentar-se adequadamente; dispor de moradia adequada.
Integridade física	Ser capaz de ir e vir livremente; de estar protegido contra ataques de violência, inclusive sexual. Possuir oportunidades de satisfação sexual e escolha reprodutiva.
Sentidos, imaginação e pensamento	Ser capaz de usar os sentidos, a imaginação, o pensamento e o raciocínio de modo informado e cultivado por uma educação adequada, incluindo a alfabetização e o treinamento matemático e científico básico. Ser capaz de usar a própria mente de modo protegido por garantias de liberdade de expressão, com respeito tanto à expressão política quanto artística, e liberdade de exercício religioso.
Emoções	Ser capaz de manter relações afetivas com coisas e pessoas fora de nós mesmos. Não ter o desenvolvimento emocional bloqueado por medo e ansiedade.
Razão prática	Ser capaz de formar uma concepção de bem e de ocupar-se com a reflexão crítica sobre o planejamento da própria vida.
Afiliação/Associação	Ser capaz de viver com e voltado para outros, reconhecer e mostrar preocupação com outros seres humanos, ocupar-se com várias formas de interação social. Ter as bases sociais de autorrespeito e não humilhação; ser capaz de ser tratado como um ser digno cujo valor é igual ao dos outros (não-discriminação).
Outras espécies	Ser capaz de viver uma relação próxima e respeitosa com animais, plantas e a natureza.
Lazer	Ser capaz de rir, brincar e desfrutar de atividades recreativas.
Controle sobre o próprio ambiente	Na esfera política, ser capaz de participar efetivamente das escolhas políticas que governam a própria vida; No âmbito material, ser capaz de ter direitos de propriedade em base igual à dos outros; ser capaz de buscar emprego e ser protegido de busca e apreensão arbitrária. No trabalho, ser capaz de trabalhar exercendo a razão prática e participando de relacionamentos de reconhecimento mútuo com demais trabalhadores.

Fonte: elaboração própria, com dados de Nussbaum (2011, p. 33-34)

1.2. A pobreza como privação de capacitações

No âmbito da economia tradicional, o bem-estar de um indivíduo é avaliado pelo seu domínio sobre bens e serviços, com foco na variável renda, de modo a determinar o poder de compra (Santos, 2007, p. 18). Assim, a pobreza é comumente entendida como insuficiência de renda.

Dois fatores justificam essa abordagem: o fato de queos indicadores de pobreza baseados na insuficiência de renda são representados por uma medida escalar, permitindo a ordenação de situações sociais alternativas, e a estreita correlação entre o nível de renda e os bem-estar físico, pois o acesso a bens e serviços se dá por meio de recursos financeiros (Barros; Carvalho; Franco, 2006, p. 7).

Amartya Sen, contudo, ao escrever sobre o desenvolvimento como liberdade, afirma que a pobreza deve ser definida como a privação de capacitações básicas que acomete um indivíduo (Sen, 2010, p. 120). Novamente, não se trata de negar a importância da renda como condicionante do acesso à liberdade, mas de reconhecer que a prosperidade financeira não deve ser o fim primordial das políticas públicas de combate à pobreza, uma vez que as capacitações revelam uma perspectiva mais completa de bem-estar social.

O autor respalda seu ponto de vista em três argumentos: o de que as privações de capacitações são intrinsecamente importantes, enquanto a renda é apenas instrumentalmente importante; a constatação de que existem outras influências sobre a privação de capacidades além do nível de renda; e a observação de que a relação instrumental entre baixa renda e baixa capacitação é variável entre comunidades, famílias e indivíduos (Sen, 2010, p. 120-121). O último ponto é especialmente importante para os fins deste trabalho, dado que se busca criar um modelo de auto de constatação capaz de avaliar as capacitações e funcionamentos básicos de indivíduos que possuem distintas realidades sociais e características pessoais.

Nesse sentido, Sen ressalta especialmente que deve ser levada em consideração a possibilidade de um acoplamento de desvantagens entre a privação de renda e adversidades na conversão dessa renda em funcionamentos (Sen, 2010,

p. 121). Ou seja, fatores como saúde precária, falta de acesso a serviços públicos, discriminação e desigualdade social, além de limitarem o potencial de alguém para auferir renda, podem impedir que uma pessoa transforme sua renda em funcionamentos efetivos, agravando ainda mais a situação de pobreza.

Assim, com o intuito de permitir uma análise mais igualitária das capacitações e funcionamentos, o economista apresenta cinco fontes de variação entre rendas reais e as vantagens que podem ser obtidas delas (Sen, 2010, p. 98). São elas as heterogeneidades pessoais, as diversidades ambientais, as variações no clima social, as diferenças de perspectivas relativas e a distribuição na família.

As heterogeneidades pessoais referem-se às diferenças individuais entre as pessoas, como idade, gênero e saúde, que afetam a maneira como elas utilizam os recursos para alcançar funcionamentos (Sen, 2010, p. 99). Já as diversidades ambientais dizem respeito às variações nas condições naturais e geográficas que afetam a vida das pessoas, incluindo circunstâncias climáticas, poluição e presença de doenças infecciosas em uma região (Sen, 2010, p. 99).

Por outro lado, as variações no clima social abordam as condições sociais, que para o autor abrangem os serviços públicos oferecidos, como o de educação, a prevalência ou ausência de crime e violência e a natureza das relações comunitárias (Sen, 2010, p. 99). Quanto às diferenças de perspectivas relativas, o autor sinaliza a necessidade de levar em consideração a forma como as discrepâncias encontradas entre os padrões de vida de diferentes comunidades afetam a capacidade de realização de certos funcionamentos (Sen, 2010, p. 100). Tal ponto de vista é útil principalmente na análise da pobreza relativa em economias desenvolvidas, uma vez que, ainda que possuam condições dignas de subsistir, os que dispõem de menos recursos não participarão da vida comunitária de maneira igualitária.

No que tange à última variação, da distribuição na família, destaca-se que o bem-estar de uma pessoa dependerá também dos interesses e objetivos do seu grupo familiar (Sen, 2010, p. 100). As regras intrafamiliares distributivas de renda, com base, por exemplo, na idade, gênero ou enfermidades que acometam os seus membros, podem fazer grande diferença no desenvolvimento individual e nos desafios a serem superados por meio da gestão das capacitações.

As fontes de variação entre rendas reais e as vantagens delas obtidas remetem aos conceitos de pobreza absoluta e relativa, também abordados por Amartya Sen. Enquanto a pobreza absoluta está relacionada à definição de um padrão mínimo de vida que assegure a sobrevivência física de um indivíduo, a pobreza relativa pode ser entendida como a incapacidade de uma pessoa de participar plenamente na vida econômica e social em comparação a um padrão social dominante (Barreto Filho, 2022, p.361-363).

Afirma o autor que a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacitações, noção especialmente relevante para avaliar a pobreza em países desenvolvidos (Sen, 2010, p.122). Ser relativamente pobre de renda em um país rico pode acarretar em uma grande desvantagem em termos de capacitações, uma vez que são necessários mais recursos financeiros para realizar o mesmo funcionamento, de acordo com os parâmetros daquela sociedade, situação que gera exclusão social, ainda que o nível de renda do indivíduo seja superior ao da renda per capita de países em desenvolvimento (Sen, 2010, p.123).

Concluída a apresentação dos conceitos, é necessário pontuar, todavia, que ao admitir-se que a superação da pobreza se realizará por meio da expansão de liberdades, é necessário reconhecer que Sen falha ao não levar em consideração a influência das relações de poder no desenvolvimento de uma sociedade, tanto em termos geopolíticos quanto na esfera nacional ou local (Oliveira, 2007, p. 20).

Na sua crítica ao pensamento seniano, Oliveira (2007, p. 22) se utiliza de uma concepção de poder múltiplo e relacional, baseada na intersecção dos estudos de Foucault e Bourdieu. Com efeito, fala-se do poder que se constrói em todas as relações humanas, de forma relativa entre aqueles que detêm bens e os que não os possuem em quantidade suficiente (Oliveira, 2007, p. 22). Nas palavras de Foucault:

O poder, acho eu, deve ser analisado como uma coisa que circula, ou melhor, como uma coisa que só funciona em cadeia. Jamais ele está localizado aqui ou ali, jamais está entre as mãos de alguns, jamais é apossado como uma riqueza ou um bem. O poder funciona. O poder se exerce em rede e, nessa rede, não só os indivíduos circulam, mas estão sempre em posição de ser submetidos a esse poder e também de exercê-lo. Jamais eles são o alvo inerte ou consentidor do poder, são sempre seus intermediários. Em outras palavras, o poder transita pelos indivíduos, não se aplica a eles (Foucault, 1999, p. 35).

Essa noção de poder está necessariamente atrelada, sob a ótica da teoria dos campos de Bourdieu, aos conflitos travados entre os diferentes agentes sociais e instituições em prol da ampliação de sua área de influência em determinado campo. Sobre a natureza conflituosa dos campos, afirma Bourdieu:

Para explicar o fato de que todos os campos sejam o lugar de concorrências e conflitos, não é preciso invocar uma "natureza humana" egoísta ou agressiva, tampouco alguma "vontade de poder": [...] É a própria estrutura do campo, ou seja, a estrutura da distribuição (desigual) das diferentes espécies de capital que, ao engendrar a raridade de certas posições e os ganhos correspondentes, favorece as estratégias visando destruir ou reduzir tal raridade, pela apropriação das posições raras, ou a conservá-la pela defesa dessas posições (Bourdieu, 2001, p. 223).

O efeito desses embates no indivíduo é diretamente influenciado pelo *habitus*, que consiste na aproximação conceitual entre o mundo objetivo e o mundo subjetivo das individualidades (Setton, 2002, p. 63).

Habitus é então concebido como um sistema de esquemas individuais, socialmente constituído de disposições estruturadas (no social) e estruturantes (nas mentes), adquirido nas e pelas experiências práticas (em condições sociais específicas de existência), constantemente orientado para funções e ações do agir cotidiano. Pensar a relação entre indivíduo e sociedade com base na categoria *habitus* implica afirmar que o individual, o pessoal e o subjetivo são simultaneamente sociais e coletivamente orquestrados (Setton, 2002, p. 63).

A comparação entre as perspectivas de Bourdieu e Sen reflete a tensão entre agência individual e estrutura social. Enquanto Bourdieu enfatiza a influência das estruturas sociais no comportamento dos indivíduos através do *habitus*, Sen destaca a capacidade das pessoas de moldar o próprio futuro por meio de escolhas racionais (Sen, 2010, p. 318).

Ao concentrar a responsabilização do desenvolvimento e da superação da pobreza na condição de agente do próprio indivíduo, apoiado no mito da soberania da razão prática aristotélica, Sen acaba por afastar-se dos objetivos concretos de uma engenharia social do progresso, uma vez que simplifica os processos envolvidos na produção de mudanças reais na sociedade (Oliveira, 2007, p. 14). Não há de se esperar que, considerando o capital econômico dos atores do mercado e as limitações da racionalidade próprias da condição humana, seja possível

alcançar a expansão concreta de liberdades substanciais por meio da intervenção mínima.

Diante do exposto, pode-se concluir que a teoria das capacitações de Amartya Sen possui aplicação mais efetiva essencialmente na fase de diagnóstico dos níveis de pobreza de determinada região, acrescentando pouco em termos de soluções práticas para permitir a superação das desigualdades. Logo, tendo em vista que pretende-se elaborar uma ferramenta de constatação de miserabilidade, segundo critérios legalmente estabelecidos, a abordagem escolhida revela-se adequada para os fins do trabalho, ainda que reconhecidas as suas limitações.

2. A EVOLUÇÃO DO REQUISITO DE MISERABILIDADE PARA A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

2.1. O Benefício de Prestação Continuada (BPC)

A origem do BPC remonta ao período da redemocratização, durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte. Thomassim e Wunsch (2023, p. 64) destacam dois fatores que impulsionaram as discussões sobre o tema: a experiência com a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e a militância dos grupos organizados das pessoas com deficiência.

Sobre a RMV, Nobre (2020, p. 242) reconhece que sua instituição pela Lei n. 6.179/74 representou o primeiro esforço estatal no sentido de conceder um benefício assistencial de caráter contínuo, ainda que vinculado ao sistema da Previdência Social.

Faziam jus à percepção da Renda Mensal Vitalícia, no valor de 60% do salário mínimo, idosos a partir dos 70 anos e pessoas incapacitadas para o trabalho, anteriormente denominadas “inválidas”, desde que se enquadrassem em uma de três condições: (i) possuir ao menos 12 meses de filiação previdenciária; (ii) ter exercido trabalho remunerado por pelo menos 5 anos, mesmo sem filiação ao sistema previdenciário, ou (iii) comprovar seu ingresso no regime da Previdência após os sessenta anos, sem direito aos benefícios regulamentares, desde que não recebessem renda superior ao valor da RMV.

Tais restrições, tanto para Nobre (2020, p. 243) quanto para Stopa (2019, p. 232), prejudicaram o alcance e a efetividade do benefício, em razão de condicionarem a percepção de um valor complementar de renda à contribuição previdenciária pregressa ou à comprovação da realização de atividade laboral.

Ademais, em 1970, década de criação da lei, a expectativa de vida ao nascer do brasileiro era, em média, de 57,6 anos, segundo dados da Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica do IBGE (Em 2022 [...], 2023). Logo, parte minoritária da população idosa sequer alcançava a idade mínima para receber o benefício.

Apesar de o texto legal não fazer explicitamente menção à pessoa com deficiência, optando por um critério baseado na incapacidade laboral permanente, Nobre (2020, p. 243) aponta que, à época, indivíduos com deficiência eram rotulados como inválidos e, portanto, frequentemente recebiam a RMV como benefício.

Diante dessa realidade, as organizações ligadas ao movimento social das pessoas com deficiência, em meio às discussões da Constituinte, buscaram ampliar as condições de acesso a benefícios como a Renda Mensal Vitalícia, garantindo sua existência e permanência pela via constitucional.

Em dissertação de mestrado sobre o tema, Santos (2023, p. 8) aponta que os militantes foram capazes de persuadir as autoridades e sociedade da importância de suas demandas por meio do lobby concentrado nas audiências públicas da Subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias.

Além disso, a mesma autora menciona que a conexão anterior com legisladores e os motivos pessoais dos membros constituintes para se envolverem na Subcomissão foram fatores que facilitaram a atuação do movimento (Santos, 2023, p. 8).

No que tange à garantia constitucional ao Benefício de Prestação Continuada, Santos (2023, p. 100) cita como determinante a atuação dos grupos e associações liderados por pessoas com deficiência. Apenas por meio Emenda Popular nº PE-00077-6, proposta conjuntamente pela Associação Canoense de Deficientes Físicos, pela Escola Especial de Canoas (Rio Grande do Sul) e pela Liga Feminina de Combate ao Câncer e aprovada pela Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte, foi possível a fixação do benefício abordado neste trabalho.

Embora o conteúdo da emenda contemplasse apenas as pessoas com deficiência, Nobre (2020, p. 243) aponta para um fenômeno recorrente nas políticas assistenciais brasileiras, que é a equiparação da vulnerabilidade das pessoas com deficiência à dos idosos. Dessa forma, foi incluída na redação final também a proteção ao idoso incapaz de prover a própria subsistência.

Para além da inclusão do BPC no texto constitucional, a qual é importante, no entendimento de Penalva, Diniz e Medeiros (2010, p. 54), por permitir o acionamento do Poder Judiciário diretamente ao Supremo Tribunal Federal (STF), merece realce

o estabelecimento do sistema tripartite da Seguridade Social, positivado no art. 194, caput, da Carta Magna, o qual determina a separação entre as ações de garantia de direitos nas esferas da saúde, da previdência e da assistência social.

A previsão constitucional da assistência social como direito, ainda que de forma contida, serviu para ressaltar suas diferenças em comparação com o sistema previdenciário, baseado na lógica da contribuição. Por ser o BPC desvinculado do exercício laboral e, principalmente, por possuir caráter declaratório, há forte resistência à sua concessão na cultura institucional do INSS, entidade responsável por operacionalizar a benesse, ante a concepção de que aqueles que requerem o benefício estão mais propensos a cometer fraudes, bem como em decorrência do estigma meritocrático de que a política assistencial funciona como estímulo à manutenção da pobreza (Stopa, 2019, p. 243).

Após a promulgação da Constituição, bem como das suas diversas emendas ao longo dos anos, atualmente o Benefício de Prestação Continuada encontra-se previsto no art. 203, mais especificamente em seu quinto inciso, nos seguintes termos:

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

[...]

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

Nota-se que o inciso V é norma de eficácia limitada, dependendo de lei posterior para produzir efeitos. Assim, ainda que a política de garantia de renda não contributiva para pessoas idosas e com deficiência estivesse constitucionalmente prevista,

a definição da idade mínima para acesso ao benefício por idoso, a especificação da “pessoa portadora de deficiência” detentora do direito, assim como o mínimo de renda necessário à manutenção da pessoa com deficiência e do idoso, foram deixados para o âmbito da política governamental (Miranda, 2013, p. 444).

No período pós-Constituinte, houve resistência à elaboração da referida regulamentação. As dificuldades econômicas e fiscais, juntamente com os repetidos e infrutíferos esforços para implementar planos de estabilização durante a década de 1980, impulsionaram a ascensão do neoliberalismo, minimizando a iniciativa da intervenção estatal na sociedade (Miranda, 2013, p. 445).

O cenário descrito resultou no veto presidencial integral do primeiro projeto de Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Projeto de Lei (PL) n. 3.099/1989, apresentado em junho de 1989 e que incluía três tipos de benefício de prestação continuada: o abono-família, a renda mínima para o idoso e a renda mínima para o deficiente (Miranda, 2013, p. 445).

À guisa de fundamentação para o veto, o presidente Fernando Collor afirma, por meio da Mensagem n. 672/90, publicada no Diário Oficial da União, que

Entre as razões ponderáveis que justificam o veto, sobressai a da existência na proposição de dispositivo contrário aos princípios de uma assistência social responsável, que se limite a auxílios às camadas mais carentes da população, sem, contudo, comprometer-se com a complementação pecuniária e continuada de renda, papel este de uma ação voltada à maior disponibilidade de emprego e salários dignos (Brasil, 1990).

Do exposto, nota-se o alinhamento de Collor a uma política de intervenção mínima, a qual considera irresponsável a complementação contínua de renda, sob a justificativa de que a concessão do benefício poderia desmotivar o ingresso no trabalho formal (Stopa, 2019, p. 235).

Em meio à crise de corrupção no Governo Collor, que viria a resultar no seu impeachment em 1992, renovam-se os debates para a elaboração da nova versão da Loas. Sobre o período de elaboração da lei, relata-se:

Esse processo de luta pela efetivação da Loas aglutinou e mobilizou diversos setores em defesa da Política de Assistência Social, antes invisibilizada, que ganhou consistência teórica e política como direito social e dever do Estado. Surgem outros sujeitos coletivos que passam a fazer a defesa da Política de Assistência Social e do BPC, tais como o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Fórum Nacional de Assistência Social, sendo também realizada a I Conferência Nacional de Assistência Social (Thomassim; Wunsch, 2023, p. 66).

No âmbito da movimentação popular merece destaque a impetração, em 8 de novembro de 1993, do Mandado de Injunção n. 448/RS, perante o STF, o qual requeria a regulamentação do já citado inciso V do artigo 203 da Lei Maior (Penalva; Diniz; Medeiros, 2010, p. 54). Aproximadamente um mês depois, em 7 de dezembro de 1993, foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei n. 8.742/93). Esta é a redação atual do art. 20, caput, o qual conceitua e simultaneamente institui o BPC:

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 (Brasil, 1993).

Diante da exposição não exaustiva do processo legislativo e político que levou à criação do Benefício de Prestação Continuada, na subseção seguinte serão discutidos os requisitos para a concessão do benefício, com posterior enfoque especial no critério da miserabilidade.

2.2. Os requisitos para concessão do BPC

2.2.1. Requisito etário

Conforme o caput do art. 20 da Loas, acima transcrito, a idade mínima para a concessão do benefício de prestação continuada para idosos é de 65 anos. No caso do solicitante ser pessoa com deficiência, contudo, a lei não estipula qualquer limite etário mínimo, condição que atualmente permite que os requerentes sejam crianças de qualquer idade.

Essa percepção é corroborada pelo § 1º do art. 4º do Decreto n. 6.214/07, que regulamenta o BPC e dispõe sobre a sua operacionalização. O ato normativo indiretamente prevê o deferimento do benefício às crianças e adolescentes ao definir parâmetros para a aferição da existência da deficiência nesses indivíduos, reconhecendo as particularidades inerentes às suas idades:

§ 1º Para fins de reconhecimento do direito ao Benefício de Prestação Continuada às crianças e adolescentes menores de dezesseis anos de idade, deve ser avaliada a existência da deficiência e o seu impacto na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social, compatível com a idade (Brasil, 2007).

2.2.2. Requisito familiar

Para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada, notadamente no que diz respeito ao cálculo da renda per capita do grupo familiar, o § 1º do art. 20 da Loas determina que a família é composta pelo solicitante, seu cônjuge ou companheiro, seus irmãos solteiros, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, além de filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, com a condição de que vivam sob o mesmo teto.

O supracitado conceito de família foi reafirmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no REsp 1741057/SP, julgado em 2019, que possui a seguinte ementa:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. RENDA MENSAL PER CAPITA. CONCEITO DE FAMÍLIA. ART. 20, § 1o. DA LEI 8.742/1993, ALTERADO PELA LEI 12.435/2011. RECURSO ESPECIAL DO MPF PROVIDO.

1. O conceito de renda mensal da família contido na LOAS deve ser aferido levando-se em consideração a renda das pessoas do grupo familiar que compartilhem a moradia com aquele que esteja sob vulnerabilidade social (idoso, com 65 anos ou mais, ou pessoa com deficiência).

2. Na hipótese, em que pese a filha da autora possuir renda, ela não compõe o conceito de família, uma vez que não coabita com a recorrente, não podendo ser considerada para efeito de aferição da renda mensal per capita.

3. Recurso Especial do MPF provido para restabelecer a sentença de primeiro grau (Brasil, 2019b).

Na prática, com a vinculação administrativa da atualização do Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais do Governo Federal à percepção do BPC, por meio do art. 12 do Decreto n. 8.805/2016, incorporado à Loas (art. 20, § 12) pela Lei n. 13.846/19, a composição familiar do beneficiário é muitas vezes aquela que for declarada no CadÚnico, do qual se aproveitam também as informações de renda familiar mensal, as quais são posteriormente comparadas com as bases de dados do INSS e com o valor que for informado pelo requerente.

2.2.3. Requisito da deficiência

O § 2º do art. 20 da Loas pormenoriza o critério da deficiência nas seguintes condições:

§ 2º Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 1993).

Tal definição se encontra em consonância com o conceito de deficiência presente no art. 2º, caput, do Estatuto da Pessoa com Deficiência. Ou seja, basta que seja configurada a deficiência para que considere-se cumprido o requisito, não havendo distinção entre os tipos ou graus de deficiência.

A avaliação da deficiência deve ser baseada na abordagem biopsicossocial da medicina, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, e considerar os impedimentos nas funções e nas estruturas do corpo, os fatores socioambientais, psicológicos e pessoais, a limitação no desempenho de atividades e a restrição de participação (Brasil, 2015b).

No que se refere à aferição do atendimento ao requisito da deficiência em crianças e adolescentes, como já delineado na subseção 2.2.1, deve ser avaliado o impacto na limitação do desempenho de atividade e restrição da participação social compatível com a idade do requerente.

2.2.4. Requisito da miserabilidade

Conforme previamente exposto, o art. 203, V da Constituição Federal condiciona a percepção do BPC à comprovação de que a pessoa com deficiência ou o idoso não possuam meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Quando da promulgação da Loas, a opção legislativa para traduzir essa orientação constitucional em política pública foi a adoção do requisito da renda per capita mínima, conhecido também como requisito da miserabilidade.

Nesse contexto, compreende-se a escolha pela associação do benefício a um critério de renda como uma forma de articulação de implantação de política pública que focaliza uma vinculação exclusiva à extrema pobreza, de modo a reduzir o alcance do BPC (Stopa, 2019, p. 247).

Assim, dada a importância da compreensão do critério da miserabilidade para as finalidades deste trabalho, o qual versa justamente sobre a construção de uma ferramenta capaz de auxiliar na sua aferição, o requisito da renda mínima será abordado de forma isolada na próxima subseção.

A partir de uma análise mais aprofundada e específica sobre sua evolução legislativa e jurisprudencial ao longo dos anos, espera-se precisar seu papel na garantia dos direitos sociais e na promoção da dignidade dos beneficiários da assistência social.

2.3. A evolução do requisito de miserabilidade para a concessão do Benefício de Prestação Continuada

2.3.1. Do descompasso jurisprudencial à declaração de inconstitucionalidade por omissão do § 3º, art. 20 da Lei n. 8.742/93

O texto da Lei Orgânica da Assistência Social originalmente promulgado em 1993 fixava o critério de renda sob as seguintes condições:

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.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (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 (Brasil, 1993).

Diante da aplicação estrita do limite de renda familiar feita pelos servidores do INSS, Resende (2011, p. 109) relata o surgimento de demandas judiciais que

contestavam a validade do critério de exclusão. Por conseguinte, à época fixou-se entendimento jurisprudencial no sentido de que seria inconstitucional a limitação da renda mensal nos termos da lei vigente (Resende, 2011, p. 110).

Os fundamentos da posição jurisprudencial adotada centravam-se no argumento

de que o dispositivo legal estabeleceu limite excessivamente baixo para a renda mensal familiar per capita, que corresponde a miséria absoluta e ignora o piso constitucional do salário mínimo. Além disso, ao ser aplicado de forma rígida, conduz a uma diferenciação arbitrária de situações semelhantes, o que fere a isonomia. O teto legal excluiria de sua esfera de proteção grande número de pessoas que estariam protegidas pelo preceito constitucional e, como consequência, inviabilizaria o exercício daquele direito, configurando uma medida restritiva inconstitucional (Resende, 2011, p. 110).

A controvérsia foi levada ao STF por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 1.232, ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) em 24 de março de 1995. Em 1998, ao apreciar o mérito da ADI, a Corte declarou a constitucionalidade do dispositivo legal, com base no entendimento de que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo era objetivo e não podia ser combinado com outros indicadores de pobreza, cabendo ao legislador, não ao magistrado, a tarefa de criar novas normas que incluíssem outros critérios para avaliar a miserabilidade (Marques, 2016, p. 122).

Essa decisão, contudo, não foi capaz de uniformizar a jurisprudência sobre o tema, pois havia incerteza relacionada à existência ou não do efeito vinculante *erga omnes* da declaração de constitucionalidade em sede de ADI (Resende, 2011, p. 111).

Ainda que o STF mantivesse seu entendimento nas diversas reclamações ajuizadas pelo INSS ao longo dos próximos anos, os juízes das instâncias ordinárias continuavam a deferir o benefício para pessoas com renda per capita acima do limite, nos casos em que a parte demonstrava pobreza e incapacidade para o trabalho, somadas a gastos adicionais advindos principalmente das condições de saúde dos solicitantes (Penalva; Diniz; Medeiros, 2010, p. 56).

Com o passar do tempo e a edição de novas leis que instituíram outros benefícios assistenciais, percebeu-se gradual alteração na fundamentação das

decisões da Corte, em especial as monocráticas, acerca da intransponibilidade do critério objetivo de miserabilidade (Marques, 2016, p. 124). Relata-se:

Nesse sentido, o Ministro Gilmar Mendes, ao proferir a decisão monocrática na Medida Cautelar na Reclamação nº 4.374/PE, em 1º de fevereiro de 2007, deu claros indícios da virada de jurisprudência, dizendo que o Tribunal caminhava no sentido de admitir a conjugação do critério de renda per capita com outros fatores indicativos do estado de miserabilidade para fins de concessão do BPC. Isso porque o § 3º do artigo 20 da LOAS teria passado por um processo de inconstitucionalização por omissão em face do artigo 203, V, da Constituição, cujos indícios eram: a superveniência de legislação com critérios mais elásticos para concessão de benefícios assistenciais e os inúmeros casos concretos em que os magistrados de primeiro grau, avaliando as provas dos autos, entenderam que os critérios da LOAS não foram suficientes para atestar a miserabilidade do idoso ou deficiente (Marques, 2016, p. 124).

Nesse intervalo foram promulgadas as leis n. 12.435/11 e n. 12.470/11, que promoveram algumas alterações na aferição da renda per capita, sem, contudo, alterar o requisito da renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Destacam-se as inovações legislativas de inserção dos parágrafos 4º e 9º no art. 20 da Loas, que tratam, respectivamente, da possibilidade de acumulação do BPC com benefícios de assistência médica e pensão especial de natureza indenizatória, bem como da desconsideração da remuneração auferida por pessoa na condição de aprendiz ou estagiário para fins de cálculo da renda familiar.

Ademais, foi inserido o art. 21-A, § 2º na Lei n. 8.742/93, o qual estabelece que a contratação de pessoa com deficiência como aprendiz não acarreta a suspensão do benefício de prestação continuada, limitado a dois anos o recebimento concomitante da remuneração e do benefício.

Embora pequenas, as mudanças trazidas pela nova legislação contribuíram para o debate em torno da constitucionalidade do limite de renda mensal, à medida em que flexibilizam a interpretação objetiva do critério disposto no § 3º, ampliando o alcance do benefício.

O impasse jurisprudencial perdurou até abril de 2013, mês em que o Supremo Tribunal Federal julgou improcedentes os Recursos Extraordinários (RE) n. 580.963/PR e n. 567.985/MT (com repercussão geral reconhecida em 2008) e a Reclamação nº 4.374/PE. Nas três ações foi declarada a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93 e firmado o

entendimento de que o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo pode ser conjugado com outros fatores indicativos de miserabilidade do indivíduo e de sua família para concessão do BPC (Marques, 2016, p. 124).

Ademais, foi fixada a tese do Tema de Repercussão Geral 27, relativo ao mencionado *leading case*, RE n. 567.985/MT, com a seguinte redação:

É inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição (Brasil, 2013).

A virada jurisprudencial do STF passou a produzir efeitos na esfera legislativa a partir de 2015, com a aprovação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/15), o qual alterou a redação do § 9º do art. 20 da Loas e acrescentou o § 11, que passaram a vigorar com a seguinte previsão:

§ 9º Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3º deste artigo.

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento (Brasil, 2015b).

Apesar de mantido o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como base para a aferição da miserabilidade, a lei passou a admitir pela primeira vez a possibilidade de desconsideração da renda em casos de evidente insuficiência de recursos para prover as necessidades básicas do requerente.

No mesmo ano, também por consequência do novo entendimento do Supremo Tribunal Federal, chegou à Turma Nacional de Uniformização (TNU) dos Juizados Especiais Federais indagação sobre a natureza jurídica da presunção de miserabilidade afirmada com base estritamente no atendimento ao requisito da renda per capita, ainda que o contexto fático permita que se alcance conclusão diversa.

Ao julgar parcialmente procedente incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo INSS, dando origem ao Tema Representativo n. 122,

publicado em abril de 2016, a TNU firmou entendimento no sentido de que a exigência de renda familiar per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo gera presunção relativa de miserabilidade, passível de ser afastada por outros elementos de probatórios.

Do voto-ementa do relator extrai-se que a fundamentação principal da tese defendida no Tema n. 122 está na incompatibilidade da presunção absoluta com a exigência de avaliação de todo o contexto probatório na tomada de decisão. Em outras palavras, da mesma forma que o exame do caso concreto permite a desconsideração do critério objetivo de renda para permitir a concessão do BPC, argumenta-se que poderia também fazê-lo para reduzir o alcance do benefício, em posição que vai de encontro à tendência ampliativa observada na legislação e na jurisprudência da própria TNU, que em julgamentos anteriores¹ conferia caráter absoluto à presunção de miserabilidade fundamentada no atendimento ao critério da renda.

2.3.2. A consolidação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade do § 3º, art. 20 da Lei n. 8.742/93 em meio à pandemia de covid-19

Dois anos depois, em 2018, retomou-se o debate em torno do requisito de miserabilidade do BPC por meio da devolutiva ao Senado do Projeto de Lei do Senado n. 55/1996 na forma do Substitutivo da Câmara dos Deputados de n. 6/2018. O referido PL foi aprovado e convertido na Lei n. 13.981/2020, elevando o critério de renda per capita familiar para meio salário mínimo.

Em seguida, o Presidente Jair Bolsonaro vetou integralmente a norma, sob a justificativa de que ela cria novas despesas obrigatórias para o governo sem indicar sua fonte de custeio, nem demonstrar seus impactos orçamentários (Brasil, 2019a). A partir desse momento, em meio aos esforços no combate à pandemia de covid-19, instaurou-se um embate entre o Legislativo e o Executivo em relação à fixação do limite mínimo de renda para a concessão do Benefício de Prestação Continuada.

¹ O relator cita como precedentes o PEDILEF n. 2010.70.50.019551-8/PR e o PEDILEF N. 5009459-52.2011.4.04.7001/PR.

Prontamente, o Congresso Nacional derrubou o veto presidencial e publicou a Lei n. 981/2020 em 20 de março de 2020. Em reação à medida, seguiu-se o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 662 pela Advocacia Geral da União (AGU), com pedido liminar.

O Ministro Gilmar Mendes, relator do caso, concedeu parcialmente o pedido liminar, suspendendo a eficácia do artigo 20, § 3º, da Loas, conforme alterado pela Lei nº 13.981/2020, até que fossem implementadas todas as condições previstas na Constituição Federal.

Diante da suspensão, o Congresso aprovou o Projeto de Lei nº 1.066/2020, que estabelecia critérios adicionais para a concessão do BPC. Esse projeto foi sancionado com vetos pelo presidente, resultando na Lei nº 13.982/2020, publicada em 02 de abril de 2020.

A supracitada lei novamente limitou a renda per capita familiar mensal para a concessão do BPC a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, para requerimentos realizados entre abril e dezembro de 2020. No entanto, introduziu a possibilidade de ampliação do valor mínimo para meio salário mínimo em razão do estado de calamidade pública provocado pela pandemia.

Da dicção do texto normativo observa-se a criação de uma lacuna legislativa, uma vez que o critério a ser aplicado a partir do ano de 2021, de meio salário mínimo, foi um dos dispositivos alvo de veto.

Quanto às possibilidades de acumulação de benefícios, o instrumento legal positivou entendimento anteriormente firmado no Tema Repetitivo n. 640 do STJ ao adicionar o § 14 ao art. 20 da Loas. Com efeito, a partir da promulgação da nova lei, o BPC ou benefício previdenciário no valor de até um salário mínimo concedido a idoso acima de sessenta e cinco anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do BPC a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda per capita familiar.

Dessa percepção infere-se o disposto no § 15 da Loas, também incluído pela Lei n. 13.982/20: o benefício de prestação continuada poderá ser concedido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos legais.

No ano seguinte, sanada a omissão quanto ao parâmetro de renda, por meio da promulgação da Lei n. 14.176/21, o cenário legislativo finalmente se estabilizou.

A redação atual do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93 continua correlacionando a constatação da miserabilidade da família à comprovação do atendimento ao limite de renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, ou seja, R\$ 343 reais, considerando os valores do ano corrente:

§ 3º Observados os demais critérios de elegibilidade definidos nesta Lei, terão direito ao benefício financeiro de que trata o caput deste artigo a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo (Brasil, 2021).

Nota-se, entretanto, que a legislação não retrocedeu aos padrões anteriores ao Tema 27 do STF. O art. 1º da Lei n. 14.176/21 acrescenta ao art. 20 da Loas o § 11-A, que amplia o critério de renda mensal familiar per capita para até meio salário-mínimo nos casos previstos em regulamento e de acordo com outras condições dispostas no art. 20-B, também acrescentado pela atualização legislativa de 2021. A seguir a redação do novo artigo:

Art. 20-B. Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita de que trata o § 11-A do referido artigo:

I – o grau da deficiência;

II – a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e

III – o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 desta Lei exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

§ 1º A ampliação de que trata o caput deste artigo ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento.

§ 2º Aplicam-se à pessoa com deficiência os elementos constantes dos incisos I e III do caput deste artigo, e à pessoa idosa os constantes dos incisos II e III do caput deste artigo (Brasil, 2021).

Há, portanto, maior discricionariedade na determinação do atendimento ao requisito de miserabilidade no caso concreto, em razão da ampliação do limite mínimo de renda nos casos em que for observada patente condição de

vulnerabilidade, de acordo com os aspectos trazidos pelos incisos acima colacionados.

Do exposto, constata-se que a declaração de inconstitucionalidade por omissão do § 3º do art. 20º da Loas e a promulgação do art. 20-B da mesma lei representam a superação da vinculação exclusiva da miserabilidade ao nível de renda, permitindo a incorporação de diferentes capacitações como parâmetro para aferição do atendimento ao requisito de renda per capita para a percepção do BPC.

Nesse contexto, Mesquita (2024, p. 32) assinala uma aparente contradição: durante um governo que tentava restringir a cobertura do Benefício de Prestação Continuada, foi aprovada nova legislação que ampliava os critérios de elegibilidade. Tal inconformidade pode ser explicada por dois fatores principais: o primeiro deles é a constatação de que o processo gradual de mudança nos critérios de avaliação da pobreza, impulsionado pelo Poder Judiciário ao longo de uma década, encontrou condições favoráveis para se consolidar durante a pandemia de covid-19 (Mesquita, 2024, p. 32). Já o segundo é a própria excepcionalidade da pandemia, que ressaltou a importância da proteção social, levando o Congresso Nacional a criar novas leis assistenciais, apesar das preferências do Executivo (Mesquita, 2024, p. 32).

Recentemente, ainda, foram promulgadas duas leis que introduzem pequenas alterações na Lei Orgânica da Assistência Social. A Lei n. 14.601/23 determina que o benefício previsto na Loas pode ser acumulado com o Bolsa Família, e a Lei n. 14.809/24 estabelece que os valores recebidos a título de auxílio financeiro temporário ou de indenização por danos sofridos em decorrência de rompimento e colapso de barragens não serão considerados renda para fins de elegibilidade a programas socioassistenciais.

Ante a finalização da exposição acerca da evolução do critério de miserabilidade desde a promulgação da Lei n. 8.742/93, é possível sintetizar as informações coletadas no seguinte quadro, para fins de sistematização dos requisitos para concessão do benefício de prestação continuada a serem aferidos por meio da produção do auto de constatação:

Quadro 2 - Critério de miserabilidade para fins de recebimento do BPC

Requisito da miserabilidade

- Renda per capita dos que moram sobre o mesmo teto;
 - Regra geral: $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;
 - Excepcionalmente: $\frac{1}{2}$ do salário mínimo, considerados o grau da deficiência, a dependência de terceiros para desempenhar atividades básicas e o comprometimento do orçamento do núcleo familiar exclusivamente com consultas e tratamentos médicos, medicamentos, fraldas, alimentos especiais, etc, conforme regulamento.
-

Acumulável com/ não computado para fins de cálculo de renda per capita

- Benefício da assistência médica;
 - Pensão especial de natureza indenizatória;
 - Bolsa Família/ Renda básica familiar/ de cidadania.
 - Remuneração de pessoa com deficiência como aprendiz, por até dois anos;
 - Auxílio financeiro temporário ou indenização por danos sofridos em decorrência de rompimento e colapso de barragens;
 - Rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem;
 - BPC concedido a membro da família;
 - Benefício previdenciário no valor de um salário mínimo concedido a outro membro da família, desde que pessoa com deficiência ou que possua mais de 65 anos.
 - Benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária (Brasil, 2022a, p. 27);
 - Rendas de natureza eventual ou sazonal, desde que o valor anual dividido por 12 seja igual ou menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (Brasil, 2022a, p. 27).
-

Fonte: elaboração própria

3. PROPOSTA DE MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO PARA CONCESSÃO DE BPC NA 8ª VARA FEDERAL DA SJPE

3.1. A judicialização do conflito previdenciário e assistencial no âmbito da Justiça Federal

Se os conflitos são componentes naturais dos relacionamentos humanos, da mesma forma é o conflito previdenciário uma consequência inevitável da relação jurídica entre o segurado e o INSS. Compreender essas contendas, a partir da sua sistematização, é fundamental para gerenciá-las de forma mais eficiente e que se aproxime do ideal de justiça constitucionalmente almejado.

No que se refere ao conceito de conflito previdenciário, Serau Júnior (2014, p. 62) evidencia a ideia de que os conflitos vão além de fenômenos que podem ser levados à justiça estatal, pois envolvem elementos filosóficos, sociológicos, psicológicos e econômicos, exigindo uma compreensão interdisciplinar. Outrossim, ressalta-se que conflito e litígio não são sinônimos: embora todo litígio derive de um conflito, ele não abrange toda a complexidade do conflito subjacente, apenas uma de suas facetas (Demo, 2023a, p. 149).

Nesse contexto, Demo (2023a, p. 149) conclui que o conflito provém de uma discordância de interesses que se expressam ou se revelam no mundo concreto, associada a um problema de distribuição de recursos. No âmbito do conflito previdenciário, essa discordância de interesses está vinculada à destinação dos recursos orçamentários para o pagamento de benefícios previdenciários (Demo, 2023a, p. 149).

As supracitadas divergências podem apresentar-se em duas modalidades: o conflito repetitivo, que decorre de uma política de atuação do INSS, e o conflito pontual, com características específicas que o distinguem dos demais (Demo, 2023a, p. 150). Outra classificação diz respeito à causa estrutural do conflito previdenciário, a qual pode cingir-se à divergência de interpretação da norma jurídica aplicável ou à divergência na apreciação do fato para efeito de aplicação da norma jurídica (Demo, 2023a, p. 150).

Contudo, à luz da trajetória legislativa e jurisprudencial abordada no capítulo anterior, observa-se que a matéria tratada neste trabalho, relativa ao conflito resultante da análise do atendimento ao critério da miserabilidade para fins de BPC, por muito tempo possuiu natureza dúplice em relação à sua causa estrutural. Embora hoje prevaleça o entendimento de que a controvérsia repetitiva dominante está associada à discussão de matéria de fato (renda e sua relação com as condições de vida da família), é importante ressaltar que, desde a promulgação da Loas, houve relutância dos julgadores na adoção do critério objetivo de renda, situação que resultou na recente ampliação da faixa limite para a caracterização da miserabilidade, com base em padrões subjetivos.

Para fins didáticos, cumpre destacar que Serau Júnior (2014, p. 67) justifica a aproximação dos benefícios previdenciários e assistenciais, ao optar por tratá-los em conjunto como “benefícios previdenciários”, com base em alguns motivos: ambos integram a Seguridade Social, são geridos pelo INSS e, em decorrência disso, enfrentam problemas similares de interpretação e implementação. Ademais, o benefício assistencial é frequentemente concedido subsidiariamente em ações judiciais relativas a benefícios previdenciários e já esteve previsto na legislação previdenciária, como no art. 139 da Lei 8.213/91, que tratava da já discutida Renda Mensal Vitalícia.

Dessa forma, aderindo à argumentação mencionada, optou-se por tratar do conflito relativo ao benefício de prestação continuada nos moldes do conflito previdenciário, recorrendo-se a um sentido amplo do conceito. Tal escolha se deu, principalmente, em razão da constatação de que a litigância contra o INSS é um fator determinante na elaboração de projetos de otimização processual na Justiça Federal, jurisdição caracterizada pela presença de um número limitado de entidades que podem estar como parte no polo passivo, em sua quase totalidade vinculadas à Administração Pública Direta ou Indireta.

Num cenário em que a autarquia previdenciária é o maior litigante na Justiça Federal, figurando em 19,35% dos processos ativos até 31/01/2024, segundo dados do DataJud (Conselho Nacional de Justiça, 2024b), é imprescindível pensar em soluções por meio do diálogo institucional. Essa estratégia promove resoluções mais adequadas para os conflitos previdenciários, conferindo maior responsividade aos diferentes atores do sistema jurídico e do Estado (Demo, 2023b, p.43).

Ainda em relação à Justiça Federal, a qual possui competência, prevista no art. 109, I, da Constituição Federal², para processar ações nas quais o INSS figure como réu, destacam-se os Juizados Especiais Federais (JEFs) como principais centros de gestão do conflito previdenciário judicializado, em razão de terem sido idealizados para julgar processos com valor da causa de até 60 salários mínimos, nos termos do art. 30 da Lei n. 10.259/01³. No Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), a título de exemplo, entre os anos de 2015 e 2019, a porcentagem de processos previdenciários tramitando nos JEFs em relação ao número total de processos previdenciários era de 95% (Insper, 2020, p.36).

Ademais, conforme dados do Justiça em Números de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2024a, p. 354), dos cinco assuntos mais demandados nos JEFs, quatro são categorizados como de direito previdenciário em sentido amplo.

Tabela 1 - Assuntos mais demandados nos Juizados Especiais Federais

Direito previdenciário	Auxílio por Incapacidade Temporária	611.176 (5,14%)
Direito administrativo	Aplicação INPC/IPCA - Atualização FGTS	399.235 (3,35%)
Direito previdenciário	Aposentadoria por Incapacidade Permanente	349.512 (2,94%)
Direito assistencial	Pessoa com Deficiência	333.479 (2,80%)
Direito previdenciário	Salário-Maternidade	279.849 (2,35%)

Fonte: elaboração própria, com dados do Conselho Nacional de Justiça (2024a, p. 354)

Nas varas federais comuns o cenário é bem diferente, com o direito tributário alcançando três dos cinco assuntos mais recorrentes. É notória contudo, a disparidade em termos do número absoluto de ações distribuídas para os JEFs: o assunto mais recorrente nas varas de primeiro grau equipara-se numericamente a $\frac{3}{5}$ do quantitativo da matéria mais ajuizada no JEF.

² Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: 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, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho.

³ Art. 3º. Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

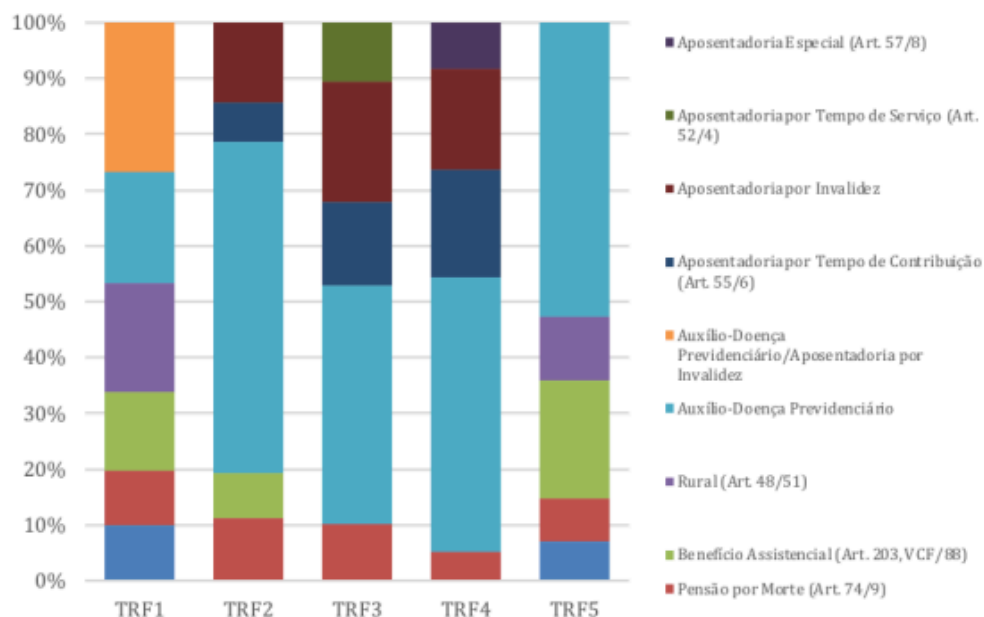
Tabela 2 - Assuntos mais demandados nas varas federais de primeiro grau

Direito tributário	Contribuições sociais	163.014 (0,48%)
Direito tributário	Dívida ativa	96.078 (0,28%)
Direito previdenciário	Aposentadoria por Tempo de Contribuição	80.514 (0,24%)
Direito civil	Espécies de contratos	74.556 (0,22%)
Direito tributário	Contribuições previdenciárias	70.810 (0,21%)

Fonte: elaboração própria, com dados do Conselho Nacional de Justiça (2024a, p. 353)

Diante dessa conjuntura, Demo (2023b, p. 23) chama atenção para o fenômeno da hiperjudicialização da previdência social no Brasil, que ecoa uma tendência nacional de alta litigiosidade em âmbito geral. Entre os anos de 2015 a 2018, houve crescimento de 140% na distribuição de processos relativos à matéria previdenciária ou assistencial, percentual muito maior que o dos processos administrativos do INSS, o que indica aumento da intensidade de judicialização da previdência (Insper, 2020, p.63).

As regiões dos TRF4 e TRF5 são as que possuem a maior intensidade de judicialização da previdência, com 3.481 e 1.549 processos a cada 100 mil habitantes, respectivamente (Insper, 2020, p. 66). Em relação aos temas mais comuns por tribunal, conforme análise dos gráficos a seguir, observa-se que os benefícios rurais e o salário-maternidade são mais frequentes nas regiões Norte e Nordeste, correspondendo ao TRF1 e TRF5, respectivamente (Insper, 2020, p. 66). Já a aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez têm maior relevância apenas nos estados do Sudeste, correspondentes ao TRF2 e TRF3, e do Sul, no TRF4 (Insper, 2020, p. 66). Os benefícios de pensão por morte e o auxílio-doença, por sua vez, são comuns em todos os tribunais. De resto, os benefícios assistenciais são mais frequentemente demandados judicialmente apenas nos estados do Norte e Nordeste, bem como no TRF2 (Insper, 2020, p. 66).

Figura 1 - Temas previdenciários mais comuns por TRF

Fonte: Insper (2020, p. 67)

Entre os fatores que contribuem para a judicialização previdenciária, Demo (2023b, p. 24-25) menciona as divergências de entendimento quanto às matérias de fato e de direito entre o Poder Judiciário e o INSS; o mercado da advocacia previdenciária e a ausência do desenvolvimento válido do processo administrativo, com uma instrução deficiente e que muitas vezes gera indeferimentos sumários e desmotivados.

Já de acordo com pesquisa realizada pela Insper em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a intensidade e o perfil da judicialização da previdência estão relacionados às condições socioeconômicas locais, como nível de renda e desenvolvimento do mercado formal de trabalho (Insper, 2020, p. 148). Além disso, há problemas de coordenação entre o INSS e o Poder Judiciário, sobretudo para incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais pelo INSS, e também é demonstrado evidente descompasso entre as perícias judiciais e as do INSS, o que contribui para a procedência de muitos pedidos (Insper, 2020, p. 148). Ainda, a pesquisa aponta que nos últimos dez anos houve redução do quadro de pessoal técnico e de procuradores do INSS, o que se associa ao aumento do tempo médio de análise de benefícios e à judicialização decorrente dessa demora (Insper, 2020, p. 148).

Ademais, para Zaragoza (2023, p. 66), o aumento da judicialização é consequência direta da constitucionalização dos direitos sociais, questão tratada brevemente no primeiro capítulo. Esse crescimento do ajuizamento de ações relativas à implementação de políticas públicas tensiona o mecanismo de freios e contrapesos que organiza o Estado brasileiro, evocando discussão sobre os limites do ativismo judicial.

Ressalta-se que judicialização e ativismo judicial não se confundem. A judicialização se configura como um fenômeno no qual o Poder Judiciário assume a função de deliberar sobre questões que deveriam ser de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, podendo ser verificada a partir de um viés quantitativo, como é mais comumente abordada, mas também por meio de uma análise qualitativa. O aspecto quantitativo diz respeito ao número de processos submetidos ao judiciário, enquanto o qualitativo se manifesta como uma ampliação da gama de assuntos agora aptos a serem conhecidos e da maneira como são julgados (Hutzler, 2018, p. 78). A própria possibilidade de análise do mérito de decisões administrativas vinculadas, como as previdenciárias, é fruto do desenvolvimento da judicialização ao longo do tempo.

Da análise específica da judicialização do BPC, benefício estudado nesta monografia, extraem-se conclusões sobre seus efeitos positivos e negativos. Negativamente, pode comprometer o princípio da solidariedade social, por focar apenas nos beneficiários diretos e acarretar em possível desequilíbrio na distribuição de recursos públicos, porquanto possui alto impacto orçamentário (Zaragoza, 2023, p. 67). Já positivamente, promove a inclusão de grupos marginalizados e fortalece a cidadania inclusiva, além de incentivar a reformulação de políticas de assistência social pelos demais poderes (Zaragoza, 2023, p. 67).

O ativismo judicial, por sua vez, é caracterizado pela postura proativa do Poder Judiciário na interpretação da Constituição, visando a maximizar a concretização dos valores e princípios nela consagrados por meio da execução de políticas públicas pela via processual (Hutzler, 2018, p. 78). Tal posicionamento institucional é um reflexo das mudanças decorrentes da evolução do constitucionalismo contemporâneo, em que a narrativa de separação ortodoxa das funções dos Poderes representa um obstáculo ao atingimento dos objetivos constitucionais (Mendonça Filho, 2023, p.11).

Na seara dos direitos sociais, entre os quais se inclui o acesso à seguridade social, a rigidez da separação dos poderes dá lugar uma atuação judicial mais incisiva e focada na efetivação dos direitos sociais fundamentais (Hutzler, 2018, p. 93). Todavia, não se trata de legitimar indiscriminadamente a execução de políticas públicas por meio da atuação do Poder Judiciário.

O ativismo judicial na defesa dos direitos fundamentais se justifica quando realizado de forma subsidiária e excepcional, na hipótese de omissão dos outros poderes, observados os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, realizando-se a ponderação sobre os meios disponíveis e os fins almejados. (Hutzler, 2018, p. 96; Mendonça Filho, 2023, p. 12).

Assim, constata-se que, embora sejam conceitos distintos, a judicialização e o ativismo judicial estão frequentemente interligados. O último pode ser visto como um sintoma do primeiro, porquanto a chegada de temas políticos ao judiciário, pela via da defesa dos direitos fundamentais, abriu espaço para a atuação da magistratura na execução de políticas públicas. Da mesma forma, o ativismo judicial contribui para o aumento da judicialização, retroalimentando-a, dado que as decisões de caráter ativista podem criar precedentes e abrir caminho para novos tipos de demandas judiciais.

No que tange ao BPC, Hutzler (2018, p. 231) defende que a virada jurisprudencial do STF no Recurso Extraordinário n. 580.963/PR em relação ao parâmetro mínimo de renda para definir o critério da miserabilidade, discutida no capítulo anterior, se trata de caso de ativismo judicial executado dentro dos limites constitucionais, em adequada reação à inércia do Poder Legislativo ao equiparar o critério de renda do Benefício de Prestação Continuada ao de outros programas assistenciais, que já previam o limite de $\frac{1}{2}$ salário mínimo atualmente vigente.

O impacto da alteração no entendimento do STF consolidou-se com as alterações legislativas trazidas pela Lei n. 14.176/21, anteriormente discutidas. Tal reconfiguração contribui também para a continuidade do crescimento da judicialização do BPC a nível nacional, visto que gera um aumento no número de possíveis beneficiários.

3.2. O rito processual do Benefício de Prestação Continuada na 8ª Vara Federal da SJPE

A partir de 09 de janeiro de 2023, a 8ª Vara Federal, localizada em Petrolina - PE, passou a ter competência exclusiva de Juizado Especial Federal, conforme a Resolução n. 21/2022 do pleno da Presidência do TRF5, publicada em 05 de dezembro de 2022. A referida decisão pela especialização, dado que a vara anteriormente possuía competência de vara comum com juizados cível e criminal adjuntos, foi tomada em prol da promoção de maior eficiência no serviço prestado aos jurisdicionados (Brasil, 2022b).

Pelo mesmo motivo, seguiu-se a implantação de mais uma inovação procedimental, oficializada pela Portaria da Subdiretoria do Foro de Petrolina de n. 67/2023, publicada em 16 de junho de 2023: o rito invertido. Em acordo com a Procuradoria Regional Federal da 5ª Região, definiu-se que:

Art.1º. A citação do INSS nos processos que versam sobre benefícios de incapacidade e assistencial, que necessitem de perícia médica, somente será efetivada após a juntada do laudo médico pericial, nos termos previstos no art. 129-A, § 3º da Lei 8.213, com redação da Lei 14.331/2022.

Art 2 . No caso de benefícios assistenciais, a avaliação da miserabilidade somente será efetivada após a contestação e mediante a impugnação específica do INSS.

Parágrafo único - caso haja necessidade de avaliação de miserabilidade, nos termos do *caput*, será efetivada por meio de Mandado de Constatação, por Oficial de Justiça, o qual poderá utilizar-se de ferramentas tecnológicas audiovisual (Brasil, 2023b).

De forma sucinta, compreende-se o rito invertido como um procedimento no qual a fase instrutória é fracionada e antecipada, ocorrendo antes da citação, de modo a permitir uma impugnação específica do INSS, tanto no que se refere ao reconhecimento do critério de deficiência, quanto ao de miserabilidade.

No caso em que o laudo juntado pelo perito judicial ateste a deficiência da parte autora, pode o INSS apresentar proposta de acordo, impugnar a conclusão do profissional ou solicitar a realização de avaliação do critério de miserabilidade, a ser feita por oficial de justiça. Já nos casos em que não se verifica a deficiência, o

processo vai imediatamente para julgamento após a contestação, podendo ser convertido em diligência a depender da análise do gabinete.

Tal orientação procedimental está em consonância com o Tema 187 da TNU, que possui tese firmada com a seguinte redação:

(i) Para os requerimentos administrativos formulados a partir de 07 de novembro de 2016 (Decreto n. 8.805/16), em que o indeferimento do Benefício da Prestação Continuada pelo INSS ocorrer em virtude do não reconhecimento da deficiência, é desnecessária a produção em juízo da prova da miserabilidade, salvo nos casos de impugnação específica e fundamentada da autarquia previdenciária ou decurso de prazo superior a 2 (dois) anos do indeferimento administrativo; e (ii) Para os requerimentos administrativos anteriores a 07 de novembro de 2016 (Decreto n. 8.805/16), em que o indeferimento pelo INSS do Benefício da Prestação Continuada ocorrer em virtude de não constatação da deficiência, é dispensável a realização em juízo da prova da miserabilidade quando tiver ocorrido o seu reconhecimento na via administrativa, desde que inexistir impugnação específica e fundamentada da autarquia previdenciária e não tenha decorrido prazo superior a 2 (dois) anos do indeferimento administrativo (Brasil, 2019c).

Com efeito, a estratégia utilizada é no sentido de aproveitar ao máximo as avaliações de miserabilidade concluídas administrativamente, de modo a otimizar o fluxo processual e probatório no JEF. Trata-se de exemplo de ajuste procedimental fruto do diálogo interinstitucional, prática incentivada por Demo (2023b, p.43).

Ainda, verifica-se que o subaproveitamento das informações apuradas no processo administrativo em sede judicial foi identificado como um macroproblema no cenário da judicialização previdenciária e assistencial em pesquisa realizada pelo Insper em parceria com o CNJ (Insper, 2020, p. 134). Logo, corrobora-se a adequação da iniciativa da implantação do rito invertido na 8ª Vara Federal.

Alternativamente, nas situações em que a deficiência já foi reconhecida pela via administrativa, restando divergência somente em relação ao atendimento ao critério da miserabilidade, a citação ocorre normalmente, cabendo ao INSS mencionar especificamente na contestação os motivos pelos quais a parte demandante não se enquadra nos requisitos legais.

Ao reputar-se necessária a qualificação das condições sociais da parte requerente é expedido mandado de constatação, a ser cumprido por oficial de justiça, de acordo com um sistema de distribuição aleatória. Os oficiais possuem

atribuição de realizar as avaliações com base nos arts. 154 e 872 do CPC⁴, conforme decidido pelo Conselho da Justiça Federal (CJF) no Processo n.º CJF-PCO-2014/00171, em que a Federação Nacional de Associações de Oficiais de Justiça Avaliadores Federais questionou a legalidade da designação dos profissionais para a produção dos autos de constatação, com base no entendimento de que seriam na verdade laudos socioeconômicos, atos privativos de assistentes sociais (Conselho da Justiça Federal, 2017, p. 9).

Uma vez que o auto é produzido por meio do comparecimento à residência da parte autora para atestar as condições do imóvel, os bens encontrados no local e coletar informações sobre os componentes do núcleo familiar, o CJF entendeu que não seriam demandados conhecimentos exclusivos da área de serviço social para tanto (Conselho da Justiça Federal, 2017, p. 9). Há cinco oficiais de justiça vinculados à Central de Mandados da Subseção de Petrolina, os quais possuem modelo de auto de constatação padronizado, cuja estrutura será analisada na próxima seção deste trabalho.

Por fim, tanto Demo (2023b, p. 178) quanto Serau Júnior (2014, p. 232) destacam a importância dos meios alternativos de solução de disputas como forma de coordenar a gestão do conflito previdenciário de forma mais eficiente. Na realidade da Subseção de Petrolina, a implantação de um sistema de justiça multiportas, em especial por meio da conciliação, está vinculada ao interesse particular dos magistrados nesse tipo de iniciativa. Por conseguinte, não há na 8ª Vara Federal atualmente a estrutura de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc).

Não obstante, há grande valorização da resolução consensual das controvérsias por meio da oportunização de momentos processuais propícios para o oferecimento de propostas de acordo, incluindo o já mencionado rito invertido. Cerca de 27% dos processos de BPC ajuizados em 2023 foram resolvidos por meio de acordo homologado judicialmente, desconsiderados os processos nos quais o mérito

⁴ Art. 154. Incumbe ao oficial de justiça: [...] V - efetuar avaliações, quando for o caso; [...] Art. 872. A avaliação realizada pelo oficial de justiça constará de vistoria e de laudo anexados ao auto de penhora ou, em caso de perícia realizada por avaliador, de laudo apresentado no prazo fixado pelo juiz, devendo-se, em qualquer hipótese, especificar: I - os bens, com as suas características, e o estado em que se encontram; II - o valor dos bens.

não foi analisado. Essa porcentagem representa um aumento de aproximadamente 5% em relação às homologações de 2022, que aproximaram-se de 21% do total de processos distribuídos, novamente ressalvados os processos nos quais não se discutiu o mérito.

Tabela 3 - Padrão das decisões judiciais da 8ª Vara em 2022 e 2023

Movimentação do CNJ	2022			2023		
	Idoso	Pessoa com deficiência	Total	Idoso	Pessoa com deficiência	Total
Homologação de transação	7	115	122	9	211	220
Procedência	20	279	299	32	343	375
Procedência parcial	2	17	19	0	20	20
Improcedência	8	122	130	5	186	191
Mérito não analisado	3	104	107	20	249	269
Total	40	637	677	66	1009	1075

Fonte: elaboração própria, com dados do PJe 2.X

As soluções implementadas pela 8ª Vara, portanto, não buscam evitar a judicialização, mas torná-la mais célere e autocompositiva, sem a pretensão de atacar as causas estruturais do conflito previdenciário, já que as causas tratam de divergência baseada na interpretação subjetiva da prova. Os esforços empreendidos, portanto, coincidem com as conclusões de Demo (2023a, p. 155), as quais disciplinam que o tratamento mais adequado para os processos repetitivos dessa natureza se dá por meio do desenho de estratégias para atender às peculiaridades observadas no rito processual desse tipo de conflito previdenciário.

Por conseguinte, com este trabalho, busca-se produzir um modelo de auto de constatação que se insira no cenário descrito, fundamentando de forma mais completa a possibilidade de oferecimento de proposta de acordo ou o julgamento de mérito, com a finalidade de otimizar o procedimento adotado em prol da satisfação das partes e do aprimoramento da prestação de serviços jurisdicionais.

3.3. Proposta de modelo de auto de constatação para a concessão de BPC na 8ª Vara Federal da SJPE

Conforme mencionado na seção anterior, a qualificação das condições sociais da parte autora é feita por meio de auto de constatação, a ser produzido por oficial de justiça com base em um modelo padronizado para ser utilizado em todos os processos. Sua estrutura foi esquematizada no seguinte quadro:

Quadro 3 - Estrutura do auto de constatação da 8ª Vara Federal

Qualificação da parte autora	Observações
Nome, idade, fatores pessoais que podem limitar ou impedir a efetiva participação na sociedade (gênero, etnia, idade, condição física, estilo de vida, hábitos, nível de instrução, profissão e outros).	Trata-se de quesito no qual é feito um breve relato sobre as condições gerais de vida da parte autora. Apesar das orientações, o conteúdo é variável, de acordo com as informações consideradas relevantes pelo oficial e pelo que é relatado pela parte autora.
Pessoas que residem sob o mesmo teto	Observações
Nome, idade, grau de parentesco, atividade laborativa/renda mensal, estado de saúde.	Nesse quesito são elencadas as pessoas que fazem parte do grupo familiar da parte autora, acrescentando-se informações sobre a realização de atividade laborativa, percepção de benefícios assistenciais e realização de tratamentos médicos. São incluídas também despesas médicas de todos os membros da família.
Pais, filhos ou parentes que não mais residem com a parte autora	Observações
Nome, grau de parentesco, endereço, atividade laborativa/renda mensal.	Pergunta-se também sobre a contribuição desses parentes na renda do núcleo familiar da parte autora, bem como, de outra banda, se recebem alguma ajuda financeira do grupo familiar da parte requerente.
Renda do grupo familiar e despesas mensais	Observações

Soma de todos os valores percebidos mensalmente pelo grupo familiar e cálculo da renda per capita. Listam-se todas as despesas mensais da família com aluguel, água, energia elétrica, alimentação, transporte, educação, medicação, fraldas, etc	É nesse quesito que se observa o atendimento ao critério objetivo da renda per capita.
Despesas mensais do grupo familiar	Observações
Listam-se todas as despesas mensais da família com aluguel, água, energia elétrica, alimentação, transporte, educação, medicação, fraldas, etc.	A intenção é que se compare a renda mensal com os gastos mensais, de modo a ter uma compreensão geral do comprometimento orçamentário da família.
Condições da residência	Observações
Descrevem-se as condições da posse do imóvel, suas características e estado de conservação. Além disso, são listadas informações sobre as condições do bairro em que a parte autora mora: pavimentação, serviços de água encanada, coleta de esgoto, creche e/ou escola, hospital ou posto de saúde e transporte público.	É anexado um registro fotográfico para ilustrar as condições descritas pelo oficial.
Patrimônio familiar	Observações
Descrição dos bens que a família possui e do seu estado de conservação.	Geralmente são descritos os eletrodomésticos e móveis da casa.
Dados da entrevista e outros esclarecimentos	Observações
Informar a data da visita, esclarecer quem foi entrevistado e onde estavam os ausentes.	Solicita-se tentativa de contato com vizinhos, o que em geral nunca ocorre.

Fonte: elaboração própria

No que se refere à adequação do modelo para a verificação do atendimento ao critério objetivo da análise da miserabilidade⁵, destaca-se que o cálculo da renda mensal per capita é feito de forma incorreta, visto que são computados valores que a legislação determina sejam desconsiderados, como os oriundos do Programa Bolsa Família ou os recebidos a título de BPC por outro membro da família.

⁵ Consultar o Quadro 2, p. 39.

Além disso, conforme decidido pelo STJ no REsp 1741057/SP, não deve ser levada em consideração nos cálculos a renda mensal de familiares que não fazem parte do núcleo familiar. Ainda, a ajuda eventual prestada por esses membros da família só deve ser computada nos casos em que o valor anual recebido dividido por 12 seja igual ou menor que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo.

Em se tratando dos critérios de ampliação do valor da renda per capita para $\frac{1}{2}$ salário mínimo previstos no art. 20-B da Loas, verifica-se parcial adequação dos quesitos do modelo: apenas o inciso III está contemplado, pois há listagem dos gastos com medicamentos, tratamentos médicos e fraldas. Quanto aos outros incisos, o art. 16, § 1º do Decreto n. 6.214/07, que regulamenta o BPC, prevê que a determinação da deficiência e do grau de impedimento também será realizada por meio da avaliação social, devendo ser avaliada em conjunto com a perícia médica, de modo que deveriam ser incluídas no auto de constatação informações sobre a dependência que a parte autora tem de terceiros para o desempenho das atividades básicas da vida diária.

Já no que abrange as capacitações de Nussbaum, evidencia-se no auto de constatação padrão um foco em perguntas relacionadas às capacitações de integridade e saúde física, como as que tratam das condições da residência e do seu entorno, bem como da saúde e bem-estar dos membros do grupo familiar. Complementarmente, tais quesitos acabam por avaliar o grau de liberdade de oportunidades sociais do indivíduo entrevistado, conforme o conceito proposto por Sen.

Nesse contexto, considerando a finalidade do trabalho e a limitação da competência dos oficiais de justiça, sugere-se a inclusão de um quesito voltado para a capacitação de sentidos, imaginação e pensamento, com a intenção de avaliar o grau de instrução formal de cada membro do grupo familiar. É válido, ainda, destacar a relação entre integridade física e controle sobre o próprio ambiente, incluindo quesito relacionado à sensação de segurança e vulnerabilidade à violência.

Além disso, dado que as informações sobre a dependência que a parte autora tenha de terceiros para o desempenho das atividades básicas da vida diária se aplicam tanto aos processos de BPC para pessoa com deficiência quanto para

idosos, defende-se a inclusão de quesito específico para avaliar essa variável sob a ótica da capacitação de afiliação ou associação.

Sugestiona-se também alterar a redação dos quesitos para, quando possível, tornar a avaliação mais descritiva e aumentar a qualidade das respostas obtidas. Essa reescrita qualitativa será feita com base no questionário elaborado por Santos (2007, p.165), o qual também foi elaborado com base na teoria das capacitações e funcionamentos, e no modelo de auto de constatação utilizado pela Justiça Federal do Rio de Janeiro (Brasil, 2023c).

Outro aspecto a ser considerado, com o intuito de permitir uma análise mais igualitária das capacitações e funcionamentos, são as fontes de variação entre rendas reais e as vantagens que delas podem ser obtidas. Dessa forma, o processo de elaboração de quesitos deve possibilitar a avaliação da influência das heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social e das diferenças de perspectivas relativas e de distribuição da renda no meio familiar.

Ademais, quanto ao primeiro quesito, que inclui breve relato sobre o histórico da parte autora e insere marcadores de gênero, idade e raça, merece realce a grande quantidade de ações de concessão de BPC propostas por crianças e adolescentes, em sua maioria com deficiências de ordem mental, que chegou, no ano de 2022, a um total de 237, num universo de 637 processos cadastrados no PJe 2.X com o assunto "Pessoa com Deficiência". Ou seja, em 37% dos processos distribuídos naquele ano haviam menores no polo ativo, em sua maioria representados pelas genitoras, muitas também chefes de família.

Essa tendência se confirmou mesmo com a especialização e concentração de processos previdenciários na 8ª Vara, visto que em 2023, após um aumento de 58% no volume processual do BPC (1.009 ações ajuizadas), 45% dos processos contavam com criança ou adolescente no polo ativo (457 processos).

Diante desse cenário, será apresentada nova proposta de redação do quesito para auxiliar na valoração da prova sob a perspectiva da interseccionalidade, conforme orientação do Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero do CNJ (2021, p. 24). Feitas as considerações de ordem metodológica, a redação final da proposta encontra-se no Apêndice A desta monografia, p. 66.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa partiu da constatação de que a alta judicialização do Benefício de Prestação Continuada direciona ao judiciário questionamentos sobre a viabilidade da utilização exclusiva da renda como parâmetro para comprovação da miserabilidade. Na tentativa de encontrar uma resposta, buscou-se construir uma metodologia para elaboração de modelo de auto de constatação adequada à realidade da 8ª Vara Federal da SJPE e que levasse em consideração as variáveis necessárias para se garantir a igualdade material na análise do enquadramento no critério de miserabilidade para fins de concessão de BPC.

De forma a fundamentar a definição dessas condicionantes, foi definido como primeiro objetivo específico apresentar o conceito de desenvolvimento como liberdade e a teoria das capacitações, consideradas as abordagens de Sen e Nussbaum. Ao final da exposição teórica constatou-se que, embora a teoria das capacitações seja valiosa para diagnosticar níveis de pobreza e compreender suas múltiplas dimensões, servindo ao propósito deste trabalho, ela é limitada em termos do oferecimento de soluções práticas para superar as desigualdades e falha ao não levar em consideração a influência das relações de poder no desenvolvimento de uma sociedade.

Estabelecida a base teórica da metodologia a ser utilizada na elaboração do produto prático da monografia, seguiu-se ao próximo objetivo específico: determinar, por meio de uma análise legislativa e jurisprudencial, a possibilidade jurídica da utilização de um critério mais amplo do que a renda para a aferição da miserabilidade. Da pesquisa concluiu-se que a declaração de inconstitucionalidade por omissão do § 3º do art. 20º da Loas e a promulgação do art. 20-B da mesma lei representam a superação da vinculação exclusiva da miserabilidade ao nível de renda, permitindo a incorporação de diferentes capacitações como parâmetro para aferição do atendimento ao requisito de renda per capita para a percepção do BPC, mormente aquelas relacionados à integridade e saúde física, controle sobre o próprio ambiente e afiliação.

Após a comprovação da viabilidade jurídica da utilização da teoria das capacitações na elaboração do auto de constatação, pretendeu-se caracterizar o contexto no qual seria utilizado, a fim de estabelecer diretrizes para a concepção dos

questos. A partir da discussão sobre as estratégias de gestão do conflito previdenciário utilizadas pela Justiça Federal, em meio ao crescimento da judicialização nesse ramo, depreendeu-se que as soluções implementadas pela 8ª Vara não buscam evitar a judicialização, mas torná-la mais célere e autocompositiva, sem a pretensão de atacar as causas estruturais do conflito previdenciário, já que as ações recebidas se fundamentam em divergência baseada na interpretação subjetiva da prova.

Nesse cenário, prioriza-se o desenho de estratégias para atender às peculiaridades observadas no rito processual local, de modo que a especialização da vara e a adoção do rito invertido se mostram inovações adequadas para a gestão da contenda previdenciária. Logo, o modelo de auto de constatação deve ser produzido com o objetivo de demonstrar a situação fática da parte autora de forma mais clara e abrangente, com o intuito de trazer mais segurança para o oferecimento de proposta de acordo ou o julgamento de mérito, visando à satisfação das partes e do aprimoramento da prestação de serviços jurisdicionais.

Por fim, foi analisada a estrutura do auto de constatação atualmente utilizado pelos oficiais de justiça vinculados à Central de Mandados da Justiça Federal em Petrolina, com o objetivo de apontar as alterações a serem propostas no novo modelo. Foram identificados problemas como o cálculo incorreto da renda per capita e a consideração indevida de rendas de familiares externos ao núcleo familiar, bem como a avaliação incompleta dos critérios de ampliação da renda per capita do art. 20-B da Loas. Além disso, foram sugeridos pontos de melhoria como a redação voltada para a ampliação da descritividade nas respostas, bem como a inclusão de quesitos direcionados para as capacitações de sentidos, imaginação e pensamento, controle sobre o próprio ambiente, afiliação e emoção.

Considerou-se adequada a aplicação da teoria do desenvolvimento como liberdade e da abordagem das capacitações, uma vez que proporcionou uma compreensão mais profunda da pobreza como um fenômeno multidimensional que impacta diversas áreas da vida dos indivíduos. Ademais, a percepção da pobreza como privação de capacitações contribui para que o auto de constatação não só cumpra sua função processual, mas também concorra para a formulação de políticas públicas mais efetivas e equânimes.

No contexto da 8ª Vara, é recomendável não apenas a implementação das alterações no modelo de auto de constatação, mas também a formação da magistrada, oficiais e servidores nas teorias de Sen e Nussbaum, de modo a garantir que a ferramenta processual proposta seja compreendida e utilizada eficientemente, possibilitando uma análise mais justa e igualitária das condições socioeconômicas dos jurisdicionados.

Espera-se, ainda, que este estudo possa contribuir para o desenvolvimento de uma abordagem científica que fundamente as escolhas de gestão feita pelos juízes e diretores de varas, de modo a aprimorar a prestação de serviços pelo Poder Judiciário em prol do ideal de justiça constitucionalmente almejado.

Por fim, como recomendação para trabalhos futuros, sugere-se a pesquisa sobre o impacto da produção dos autos de constatação sem a visita presencial, por chamada de vídeo, aspecto que não foi abordado nesta monografia, bem como análises sobre a eficiência da implantação do rito invertido e da especialização no decorrer dos próximos anos. Outras sugestões, considerando a intensidade da judicialização de benefícios por incapacidade, ainda mais expressiva que a do BPC, são estudos relacionados à produção e valoração da prova pericial médica e a gestão desse tipo de conflito.

REFERÊNCIAS

BARRETO FILHO, Boanerges de Freitas. As distintas feições da pobreza a partir dos enfoques da sobrevivência, das necessidades básicas e da privação relativa. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 355-372, maio/ago. 2022.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, de Mirela; FRANCO, Samuel. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Texto para Discussão n. 1227. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. Centro Gráfico do Senado Federal. Assembleia Nacional Constituinte, Comissão de Sistematização. **Emendas Populares, Volume II, Textos e Justificativas**, v. 231, 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-231.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Código de processo civil. Lei n. 13.105, de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Estatuto da Pessoa com Deficiência. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. **Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Justiça Federal do Rio de Janeiro. **Mandado de Constatação e Verificação da Condição Socioeconômica**. Rio de Janeiro: Justiça Federal do Rio de Janeiro, 8 nov. 2023c. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/conteudo/inovacao/modelos-de-mandados>. Acesso em: 26 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.981, de 23 de março de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), para elevar o limite de renda familiar per capita para fins de concessão do benefício de prestação continuada**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13981.htm. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização**

da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 03 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 14.176, de 22 de junho de 2021. **Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14176.htm. Acesso em: 03 maio 2024.

BRASIL. Lei n. 14.601, de 19 de junho de 2023. **Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023.** Brasília, DF, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 03 maio 2024.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.** Brasília, DF, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Benefício de Prestação Continuada:** Guia para técnicos e gestores da Assistência Social. 2022a. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/beneficios-assistenciais/DBA_GuiaBPC_2022.pdf. Acesso em: 18 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 6.214, de 26 de setembro de 2007. **Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei n o 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 , acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto n o 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências.** Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6_214.htm#view. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 8.805, de 7 de julho de 2016. **Altera o Regulamento do Benefício de Prestação Continuada, aprovado pelo Decreto**

nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8805.htm. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem n. 672/90, de 17 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=6&data=18/09/1990&captchafield=firstAccess>. Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem n. 715/19, de 19 de dezembro de 2019. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/msg/vet/VE T-715.htm. Acesso em: 8 abr. 2024.

BRASIL Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Tema Repetitivo 640**. Recurso Especial n. 1355052/SP Aplica-se o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), por analogia, a pedido de benefício assistencial feito por pessoa com deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda per capita prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 22 de fevereiro de 2015c. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=640&cod_tema_final=640. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). Recurso Especial n. 1741057/SP. Previdenciário. Recurso especial. Benefício assistencial. Renda mensal per capita. Conceito de família. Art. 20, § 1º, da Lei 8.742/1993, alterado pela Lei 12.435/2011. Recurso especial do MPF provido. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 11 de junho de 2019. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, vol. 255, p. 381, 2019b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão monocrática. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 662**. Requerente: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes, 3 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342832909&ext=.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Tema 27**. Recurso Extraordinário n. 567.985/MT. É inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social. Recorrida: Alzira Maria de Oliveira Souza. Relator: Min. Marco Aurélio, Relator para acórdão: Min. Gilmar Mendes, 18 de abril de 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=173941545&ext=.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.894/2018**. Relator: Min. André de Carvalho, 5 de dezembro de 2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2894%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Portaria n. 67 de 16 de junho de 2023. **Otimização dos fluxos processuais no âmbito do Juizado Especial Federal Adjunto da Subseção Judiciária de Petrolina com a adoção do nos processos que tratam de benefícios previdenciários de rito invertido incapacidade e assistencial nos termos da Lei 14.331/2022**. Recife, PE, 16 de junho de 2023b. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/biblioteca/portaria_petrolina/Portaria_67_2023_Petrolina.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Resolução do Pleno n. 21, de 30 de novembro de 2022. **Dispõe sobre a competência das 8ª e 17ª Varas Federais da Seção Judiciária de Pernambuco e estabelece outras providências**. Recife, PE, 5 de dezembro de 2022b. Disponível em: https://www.jfpe.jus.br/biblioteca/resolucoes/Resolucao_Pleno_n21_2022.pdf. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Tema 122**. PEDILEF 5000493-92.2014.4.04.7002/PR. Requerente: Instituto Nacional do Seguro Social. Requerida: Hilda Garcia Pimentel. Pedido de uniformização de interpretação de lei federal. Benefício assistencial. Miserabilidade. [...]. Relator: Juiz Federal Daniel Machado da Rocha, 14 de abril de 2016b. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-122>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Tema 187**. PEDILEF 0503639-05.2017.4.05.8404/RN. Pedido de uniformização de interpretação de lei federal. Incidente de uniformização julgado como representativo da controvérsia (Tema 187), nos termos do art. 17, VII, do RITNU. Assistência social. Benefício de prestação continuada ao deficiente. Produção de prova em juízo da miserabilidade. Art. 15, § 5º do Decreto n. 6.214/2007 [...]. Relator: Juiz Federal Sergio de Abreu Brito, 21 de fevereiro de 2019c. Disponível em: Acesso em: 14 abr. 2024.

BEDIN, Gilmar; NIELSSON, Joyce. Direitos humanos e justiça: a relevância dos direitos sociais, econômicos e culturais na teoria de Amartya Sen. *In*: COSTA, Marli da (org.), et al. **As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo**. Tomo 4. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012, p. 757-769.

BREGALDA, Regiano; CENTENARO, Junior; ZAMBAM, Neuro. Abordagem das capacitações (capabilities), desenvolvimento humano e educação: interfaces entre Amartya Sen e Martha Nussbaum. **Educação**, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 1-15, jan./dez. 2022.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Folha do CJF**: informativo do Conselho da Justiça Federal. Brasília: CJF, n. 55, nov./dez. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024: grandes litigantes**. Brasília, 2024b. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes>. Acesso em: 20 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: CNJ; Enfam, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

DEMO, Roberto Luis Luchi. O conflito previdenciário judicializado: um estudo analítico. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXVII, n. 85, p. 147-157, jan./jun. 2023a.

DEMO, Roberto Luis Luchi. **Gerenciamento de conflitos previdenciários repetitivos na justiça multiportas: análise dos benefícios por incapacidade**. Série Monografias do CEJ, n. 42. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2023b.

EM 2022, expectativa de vida era de 75,5 anos. Agência IBGE Notícias. 29 de novembro de 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/38455-em-2022-expectativa-de-vida-era-de-75-5-anos>. Acesso em: 30 mar. 2024.

FLORES, Joaquín Herrera. **A reinvenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso dado no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GIACOMELLI, Giana. Silva; MARIN, Solange Regina; FEISTEL, Paulo Ricardo. Da economia tradicional do bem-estar à Abordagem das Capacitações e a importância da equidade em saúde para o desenvolvimento humano. **Nova Economia**, v. 27, n. 1, p. 89–115, jan. 2017.

HUTZLER, Fernanda Souza. **O ativismo judicial e seus reflexos na seguridade social**. Série Monografias do CEJ, n. 33. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2018.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/10/Relatorio-Final-INSPER_2020-10-09.pdf. Acesso em: 25 jun. 2024.

KANG, Thomas. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, p. 352–369, set. 2011.

MARQUES, Camilla Lacerda da Natividade. **O ativismo judicial no controle de políticas públicas**: um estudo da declaração de inconstitucionalidade do critério de

miserabilidade da Lei Orgânica da Assistência Social. 2016. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.

MENDONÇA FILHO, Ivan de. O controle judicial de políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XXVIII, n. 86, p. 8-15, jul./dez. 2023.

MESQUITA, Ana Cleusa Serra. **A Continuidade institucional do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento da seguridade social**. Texto para Discussão n. 2975. Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

MIRANDA, Geralda Luiza de. O ciclo de política como campo estratégico: o caso do benefício de prestação continuada. **Dados**, v. 56, n. 2. p. 439-482, 2013.

NOBRE, César Augusto di Natale. A história do BPC (“Loas”): O desenvolvimento normativo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) como instrumento de inclusão social das Pessoas com Deficiência. **Revista Inclusiones**, v. 7, p. 240-262, jan./mar. 2020.

NUSSBAUM, Martha. **Creating capabilities: the human development approach**. Cambridge; London: Belknap Press, 2011.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Desenvolvimento em questão**, v. 5, n. 9, p. 9-31, 2007.

PENALVA, Janaína; DINIZ, Debora; MEDEIROS, Marcelo. O Benefício de Prestação Continuada no Supremo Tribunal Federal. **Sociedade e Estado**, v. 25, n. 1. p. 53-70, jan. 2010.

RESENDE, Fabricio Contato Lopes. **O papel do poder judiciário no controle da implementação de políticas públicas no Brasil: a política assistencial do artigo 20 da Lei nº 8.742/93**. 2010. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Daniel. Fundamentalidade dos Direitos Sociais Prestacionais e a Teoria de Direitos Humanos de Amartya Sen. **Direito Público**, v. 6, n. 26, p. 42-52, 2010.

RODRIGUES, Daniel. A defesa judicial dos direitos sociais prestacionais a partir da teoria dos direitos humanos de Amartya Sen. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 34, p. 107-139, out./dez. 2008.

SANTOS, Helena Fernandes. **A atuação do movimento social das pessoas com deficiência na Assembleia Nacional Constituinte brasileira**. 2023. 119 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2023.

SANTOS, Larissa Martins Neiva. **Pobreza como privação de liberdade**: um estudo de caso na favela do Vidigal no Rio de Janeiro. 2007. 190 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2007.

SANTOS, Tiago Mendonça dos. A abordagem das *capabilities* de Sen e de Nussbaum: um estudo comparativo. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, v. 4, n. 1, p. 22-43, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, Amartya. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 60–70, maio 2002.

SERAU JÚNIOR, Marco Aurelio. **Resolução do conflito previdenciário e direitos fundamentais**. 2014. 255 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SIQUEIRA, Dirceu; SILVA, Juvêncio; SOUZA, Bruna de. Desenvolvimento como liberdade: a importância dos direitos sociais para o exercício da liberdade e dos direitos da personalidade. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 121-140, 2023.

STOPA, Roberta. O direito constitucional ao Benefício de Prestação Continuada (BPC): o penoso caminho para o acesso. **Serviço Social & Sociedade**, n. 135, p. 231-248, 2019.

THOMASSIM, Leila Aparecida Cunha; WÜNSCH, Dolores Sanches. A construção sócio-histórica do benefício de prestação continuada (BPC) e os embates para sua afirmação no âmbito de seguridade social. *In*: LEWGOY, Alzira Maria Baptista (org.), et al. **Serviço social e política social: da produção do conhecimento aos desafios cotidianos**. Porto Alegre: Cirkula, p. 61-91, 2023.

ZARAGOZA, Daniela. **O benefício de prestação continuada e o ciclo da política pública judicializada**. 2023. 148 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2023.

APÊNDICE A - MODELO DE AUTO DE CONSTATAÇÃO

PROCESSO N.º XXXXXXXXXXXXXXXX

AUTO DE CONSTATAÇÃO

Aos XX/XX/XXXX, em cumprimento a mandado expedido nos autos do processo em epígrafe, depois de preenchidas as formalidades e cautelas legais, realizei a VISTORIA, ENTREVISTA e REGISTRO FOTOGRÁFICO, tudo conforme o presente auto de constatação.

1. PARTE AUTORA

Nome:

RG:

CPF:

Data de nascimento:

Gênero: () F () M () Outros

Raça: () Amarela () Branca () Indígena () Preta () Parda

CID (se for o caso):

Última profissão:

Nível de escolaridade:

1.1. Descreva brevemente o contexto atual de vida da parte autora em relação aos seguintes aspectos:

- **relação com os demais membros do grupo familiar, amigos e outros familiares;**
- **histórico de sua condição de saúde;**

- experiências no mercado de trabalho/escola;

1.2. Qual costuma ser a rotina diária da parte autora? Há necessidade do auxílio de terceiros para locomoção, higiene pessoal, comunicação, alimentação, lazer ou atividades sociais?

1.3. A parte autora faz acompanhamento médico regular? Tem acesso a medicamentos e outros recursos de saúde?

1.4. A parte autora auferir renda ao exercer alguma atividade laborativa ou recebe algum benefício governamental?

1.4. Algum familiar ou amigo presta ajuda financeira ou material ao grupo familiar da parte autora? Algum membro do grupo familiar recebe pensão alimentícia?

2. PESSOAS QUE RESIDEM SOB O MESMO TETO:

PESSOA 01

Nome:

CPF: Data de Nascimento:

Grau de Parentesco:

Gênero: () F () M () Outros

Raça: () Amarela () Branca () Indígena () Preta () Parda

Última profissão:

Nível de escolaridade:

Participa do Grupo Familiar: () Sim () Não, especificar a razão de coabitação:

Atividades laborativas, formais e informais:

- Trabalho:
- Benefício ou assistência governamental (especificar o benefício):
- Outros:
- Rendimento mensal total:

Possui alguma deficiência? Está em tratamento médico ou psicológico regular?

3. DESPESAS MENSAIS DO GRUPO FAMILIAR

Água	
Aluguel	
Alimentação	
Alimentação especial*	
Fraldas*	
Educação	
Energia elétrica	
Medicação*	
Transporte	
Tratamentos médicos*	
Outras	
Despesa total	

*Gastos dedutíveis segundo o art. 20-B, III da Lei n. 8.742/93

4. RENDA DO GRUPO FAMILIAR

Quantidade de integrantes:

Renda mensal bruta:

Renda mensal efetivamente computada para fins de BPC:

Renda mensal per capita:

5. CONDIÇÕES DA RESIDÊNCIA (anexar registro fotográfico):

Há quanto tempo mora no local:

Condição da posse do imóvel: () Próprio () Financiado () Alugado () Cedido
() Invadido

Construção: () Madeira () Barro () Alvenaria () Laje () Telha () Zinco
() Outros: _____

Situa-se em área de risco: () Sim () Não

- Em caso afirmativo, qual tipo de risco?

Quantidade de cômodos:

Estado de conservação do imóvel:

Descrição e conservação da mobília:

Condições de higiene:

Em caso de a família possuir veículo particular, descreva o estado de conservação, modelo e ano:

6. CONDIÇÕES DO BAIRRO/ ENTORNO:

Água: () Rede pública () Poço particular () Poço coletivo () Outro

Esgoto: () Rede pública () Sumidouro () Filtro () A céu aberto

Lixo: () Coleta pública () Caçamba () A céu aberto () Queima/enterra

Eletricidade: () Sim () Não

Iluminação Pública: () Sim () Não

Logradouro: () Asfaltado () Terra batida () Outro:

Dispõe de creche/escola: () Sim () Não

Dispõe de posto de saúde/hospital: () Sim () Não

Transporte público: () Sim () Não

- Qual o tempo de trajeto da residência até os principais locais para onde a parte autora se desloca?

Policiamento: () Sim () Não

- Como a parte autora avalia a sensação de segurança em sua residência ou ao percorrer as ruas do bairro?

7. PATRIMÔNIO FAMILIAR (especificar inclusive eletrodomésticos de valor apreciável):

8. DADOS DA ENTREVISTA (Informar a data da visita e esclarecer quem foi efetivamente entrevistado, quem estava presente na casa no ato da entrevista e onde as pessoas ausentes se encontravam):

9. OUTROS ESCLARECIMENTOS QUE JULGAR PERTINENTES PARA A SOLUÇÃO DA CAUSA

Recolho o mandado para os devidos efeitos legais. O referido é verdade e dou fé.

Nome do oficial responsável

Matrícula