



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

Nº de Protocolo do Recurso: 44232.436463/2015-42

Documento/Benefício: Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social ao Idoso

Unidade de origem: APS – Jaú/SP

Tipo do Processo: Pedido de Uniformização de Jurisprudência

Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social/INSS


Recorrido: Maria Cecília de Negri Garcia

Benefício: 701.536.697-6

Relatora: Raquel Lúcia de Freitas

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Uniformização de Jurisprudência, formulado pelo INSS, em que se discute a concessão do benefício de Amparo ao Idoso previsto na Lei n. 8.742/93 no que tange à renda do grupo familiar.

Em uma síntese do processo, a Sr^a. María Cecilia de Negri Garcia requereu a concessão de amparo social ao idoso em 20/04/2015, indeferido pelo INSS por constatação de que o seu esposo, sr. Aparecido Garcia era titular do benefício de aposentadoria por idade NB 41.152.017.869-4, no valor de R\$ 905.12 (novecentos e cinco reais e doze centavos) com DIB 701.536.697-6 



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

em 30/03/2010, fazendo com que a renda per capita do grupo familiar ultrapassasse 1/4 do salário-mínimo, em contrariedade ao definido pelo § 3º do art. 20 da LOAS.

Tanto a 15ª Junta de Recursos quanto a 4ª Câmara de Julgamento (CAJ), entenderam que o Parecer Socioeconômico realizado por Assistente Social do INSS demonstraram a vulnerabilidade econômica, determinando a concessão do benefício.

O INSS formulou Pedido de Uniformização de Jurisprudência ao então Conselho Pleno do Conselho de Recursos do Seguro Social - CRSS, fundamentando que o Acórdão da 04ª CAJ divergiu de entendimento de outras Câmaras de Julgamento do Conselho, sobre a mesma matéria, com o reconhecimento da necessidade de observância do limite de renda estabelecido em lei.

A presidência da 4ª CAJ emitiu despacho admitindo o procedimento considerando que os 8 (oito) acórdãos paradigmas demonstram a existência de decisões contraditórias entre os órgãos julgadores do CRPS.

Processo encaminhado para a Presidente do Conselho que se manifestou favoravelmente quanto ao preenchimento dos pressupostos objetivos para o recebimento do



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

presente Pedido de Uniformização de Jurisprudência nos termos do §3º, do art. 63 da Portaria MDSA nº 116/2017, e determinou a distribuição dos autos a essa Conselheira, conforme despacho constante no evento 59.

É o Relatório.

EMENTA. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA. DECISÃO DO STF NA RECLAMAÇÃO 4374/PE. ALTERAÇÃO DO CONTEÚDO DA ADI 1.232/DF. CRITÉRIO DE RENDA EM ¼ DE SALÁRIO MÍNIMO INCONSTITUCIONAL. ARTIGO 20 §11 DA LEI 8.742/93. POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE OUTROS ELEMENTOS PROBATÓRIOS DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE DO GRUPO FAMILIAR E DA SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE. PARECER SOCIAL. POSSIBILIDADE. PEDIDO CONHECIDO E NEGADO.

VOTO

Da Admissibilidade



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

Trata-se de Uniformização de Jurisprudência pelo INSS, em 26/12/2017 (evento 42), dentro do prazo regimental de trinta dias contados da ciência da decisão proferida por intermédio do Acórdão n. 3812/2017 da 4ª Câmara de Julgamento, nos termos do artigo 63 do Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social - RICRPS, aprovado pela Portaria MDS nº 116/17.

Segundo o Acórdão recorrido da 4ª CAJ/CRPS, a renda recebido pelo esposo da requerente a título de aposentadoria por idade no valor de R\$ 905,12 (novecentos e cinco reais e doze centavos) poderia ser afastada tendo em vista que o parecer social demonstrou a vulnerabilidade familiar.

INSS fundamenta o pedido de Uniformização de Jurisprudência alegando que os efeitos do art. 20 §3º da Lei 8.742/93 não foram suspensos por publicação do Senado Federal e não pode ser afastado no presente caso.

O ponto de discussão do processo é a possibilidade ou não de utilização de outros critérios de renda familiar em contrariedade ao previsto no art. 20 da lei 8.742/93 que prevê no seu parágrafo 3º:



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

Lei 8.742/93:

Art. 20. (...)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)

A esse respeito tanto o STF como STJ entendem esse requisito do §3º (requisito da miserabilidade) não é absolutamente rígido, vejamos:

“DIREITO PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO ASSISTENCIAL. MEIOS DE PROVA DA CONDIÇÃO DE MISERABILIDADE. O critério previsto no art. 20, § 3º, da Lei n. 8.742/1993 (renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo) não impede a concessão do correspondente benefício assistencial, desde que comprovada, por outros meios, a miserabilidade do postulante. A CF assegura 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. A Lei n. 8.742/1993 dispõe que a concessão desse benefício será devido a quem não possua meios de prover sua manutenção ou cuja família possua renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo. No julgamento do REsp 1.112.557-MG, representativo de controvérsia, o STJ firmou o entendimento de que a limitação do valor da renda per capita familiar não deve ser considerada a única forma de comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, visto que esse critério é apenas um elemento objetivo para aferir a necessidade(...) AgRg no AREsp 224.185-SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgado em 2/10/2012.”



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

O STF, por sua vez, enfrentou a questão no julgamento da Reclamação 4374/PE ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por afronta da decisão judicial ao entendimento da Suprema Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.232/DF.

O presente assunto não é novo no âmbito do Conselho Pleno, mas é necessário pontuar a decisão do Supremo Tribunal Federal para o presente caso.

No julgamento o relator da reclamação, ministro Gilmar Mendes destacou que a ADI 1232/DF foi julgada em 1998 e que ao longo dos últimos anos houve uma “proliferação de leis que estabeleceram critérios mais elásticos para a concessão de outros benefícios assistenciais”. Foram citadas diversas normas, como a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; e a Lei 10.219/2001, que criou o Bolsa Escola.

No citado julgamento o Relator, analisando a competência do tribunal para fiscalizar a compatibilidade formal e material de qualquer ato normativo com a constituição assim se manifestou:

“A oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede de controle abstrato de normas tende a surgir com mais naturalidade e de



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

forma mais recorrente no âmbito das reclamações. É no juízo hermenêutico típico da reclamação – no “balançar de olhos” entre objeto e parâmetro da reclamação – que surgirá com maior nitidez a oportunidade para evolução interpretativa no controle de constitucionalidade. Com base na alegação de afronta a determinada decisão do STF, o Tribunal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão. E, inclusive, poderá ir além, superando total ou parcialmente a decisão-parâmetro da reclamação, se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição” (grifei).

Para além da decisão de mérito da referida Reclamação, tomo por extremamente relevante a análise da possibilidade de, em sede de Reclamação o STF rever a decisão de ADI anterior. Sobre esse tema o Relator dedicou todo um capítulo da decisão, do qual destaco:

“Em segundo lugar, é natural que o Tribunal, ao realizar o exercício – típico do julgamento de qualquer reclamação – de confronto e comparação entre o ato impugnado (o objeto da reclamação) e a decisão ou súmula tida por violada (o parâmetro da reclamação), sinta a necessidade de reavaliar o próprio parâmetro e redefinir seus contornos fundamentais. A jurisprudência do STF está repleta de casos em que o Tribunal, ao julgar a reclamação, definiu ou redefiniu os lindes de sua própria decisão apontada como o parâmetro da reclamação.”

Na construção do raciocínio cita vários exemplos em que essa técnica foi adotada pela Corte, considerando essa atividade como típica do julgamento da reclamação, qual seja, a redefinição do conteúdo. Nesse sentido:



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

“É por meio da reclamação, portanto, que as decisões do Supremo Tribunal Federal permanecem abertas a esse constante processo hermenêutico de reinterpretação levado a cabo pelo próprio Tribunal. A reclamação, dessa forma, constitui o locus de apreciação, pela Corte Suprema, dos processos de mutação constitucional e de inconstitucionalização de normas (des Prozess des Verfassungswidrigwerdens), que muitas vezes podem levar à redefinição do conteúdo e do alcance, e até mesmo à superação, total ou parcial, de uma antiga decisão.”

(.....)

Daí parecer plenamente legítimo que se suscite perante o STF a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional. Há muito a jurisprudência constitucional reconhece expressamente a possibilidade de alteração da coisa julgada provocada por mudança nas circunstâncias fáticas (cf., a propósito, RE 105.012, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 1º.7.1988). Assim, tem-se admitido a possibilidade de que o Tribunal, em virtude de evolução hermenêutica, modifique jurisprudência consolidada, podendo censurar preceitos normativos antes considerados hígidos em face da Constituição.

Assim, é plenamente possível entender que o Tribunal, por meio do julgamento desta reclamação, possa revisar a decisão na ADI 1.232 e exercer novo juízo sobre a constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 (Lei de Organização da Assistência Social – LOAS). Ressalte-se, nesse aspecto, que a recente Lei 12.435/2011 não alterou a redação do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993.

A seguir, apresento as razões que, reveladoras de um processo de evolução interpretativa no controle de constitucionalidade, podem justificar a completa superação da decisão na ADI 1.232: a) a possível omissão inconstitucional parcial em relação ao dever constitucional de efetivar a norma do art. 203, V, da Constituição; b) o processo de inconstitucionalização do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

Chamo a atenção para um dos diversos exemplos citadas em razão de sua força esclarecedora da possibilidade do STF, em Reclamação, alterar o conteúdo de uma ADI anterior:

A decisão cautelar na ADI 3.395, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ 10.11.2006, deu interpretação ao art. 114, I, da Constituição, assentando o entendimento no sentido de que a competência da Justiça do Trabalho nele prevista não abrange o julgamento das causas instauradas entre o Poder Público e seus servidores, que lhes sejam vinculados por relação jurídico-estatutária. Desde então, diversos questionamentos sobre a abrangência dessa decisão chegam ao Tribunal pela via da reclamação. Nesses casos, o STF passou a definir a extensão dessa decisão para as hipóteses de contratos temporários firmados pelo Poder Público e para os casos em que estejam envolvidos cargos em comissão (RCL 4.904, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 17.10.2008; RCL-AgR 4.489, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 21.11.2008; RCL-AgR 4.054, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, DJ 21.11.2008; RCL-MC-AgR 4.990, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14.3.2008; RCL-MC-AgR 4.785, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 14.3.2008; RCL-AgR 7.633, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 17.9.2010; RCL-AgR 8.110, Rel. p/ acórdão Min. Cármen Lúcia, DJe 12.2.2010).(destaquei).

O que se deseja deixar claro no presente voto é que, com a decisão da reclamação, o STF **alterou o conteúdo da decisão da ADI 1232/DF** passando a considerar o artigo 20 §3º da lei 8.742/93 como INCONSTITUCIONAL, ou seja, houve uma mudança da



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

própria ADI, que agora, retira do mundo jurídico a fixação objetiva do critério de renda, conforme manifestação expressa nesse sentido:

*De toda forma, isso não é fator impeditivo para que esta Corte, ante todos os fundamentos já delineados, constate a **inconstitucionalidade (originária e superveniente) do § 3º do art. 20 da LOAS**. E ressalte-se, mais uma vez, que a recente Lei 12.435/2011 não alterou a redação original do § 3º do art. 20 da Lei n.º 8.742/1993, não impedindo, portanto, que o Tribunal declare a **inconstitucionalidade desse dispositivo**.*

*Uma vez declarada essa inconstitucionalidade, ante todas as convincentes razões até aqui apresentadas, **poderão os Poderes Executivo e Legislativo atuar no sentido da criação de novos critérios econômicos e sociais para a implementação do benefício assistencial previsto no art. 203, V, da Constituição**. Assim, será necessário que esta Corte defina um prazo razoável dentro do qual o § 3º do art. 20 da LOAS poderá continuar plenamente em vigor. O prazo de dois exercícios financeiros, a vigorar até o dia 31 de dezembro de 2014, apresenta-se como um parâmetro razoável para a atuação dos órgãos técnicos e legislativos na implementação de novos critérios para a concessão do benefício assistencial. Proponho, dessa forma, que o Supremo Tribunal Federal, no bojo da presente reclamação, revise a decisão anteriormente proferida na ADI 1.232 e declare a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93 (LOAS), **sem pronúncia da nulidade, de forma a manter-se a sua vigência até o dia 31 de dezembro de 2014**. Nesse ponto, ressalte-se, novamente, que a recente Lei 12.435/2011 não alterou a redação original do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993*

A presente construção diz respeito ao debate na Reclamação e não nos Recursos Extraordinários (REs) 567985 e 580963, ambos com repercussão geral. No julgamento dos Recursos citados não foi aprovada a modulação sugerida pelo Relator, decidindo-se pela



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

inconstitucionalidade. O ministro Gilmar Mendes propôs a fixação de prazo para que o Congresso Nacional elaborasse nova regulamentação sobre a matéria, mantendo-se a validade das regras atuais até o dia 31 de dezembro de 2015, mas essa proposta não alcançou a adesão de dois terços dos ministros (quórum para modulação).

Não se desconhece que houve intenso debate quanto aos termos do relatório da Reclamação, mas o fato é que o critério objetivo de renda foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e houve mudança de entendimento da ADI anterior.

O tema em debate é analisado pela doutrina nos seguintes termos:

Finalmente, em interessante decisão, o STF admitiu, no julgamento de reclamação, a mudança na interpretação dada a determinado ato normativo (e que serviu de paradigma), declarando, inclusive, a sua inconstitucionalidade incidental.¹ (destaquei)

O trecho acima possui nota de rodapé² que faz referência justamente à reclamação tratada no presente voto a seguir transcrita:

¹Lenza, Pedro Direito constitucional esquematizado® / Pedro Lenza. – 23. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019. Item 6.7.1.18.

²ibid., p. 121. item 6.7.1.18, nota 203.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

“O STF, no exercício da competência geral de fiscalizar a compatibilidade formal e material de qualquer ato normativo com a Constituição, pode declarar a inconstitucionalidade, incidentalmente, de normas tidas como fundamento da decisão ou do ato que é impugnado na reclamação. Isso decorre da própria competência atribuída ao STF para exercer o denominado controle difuso da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. A oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede de controle abstrato de normas tende a surgir com mais naturalidade e de forma mais recorrente no âmbito das reclamações. É no juízo hermenêutico típico da reclamação — no ‘balançar de olhos’ entre objeto e parâmetro da reclamação — que surgirá com maior nitidez a oportunidade para evolução interpretativa no controle de constitucionalidade. Com base na alegação de afronta a determinada decisão do STF, o Tribunal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão. E, inclusive, poderá ir além, superando total ou parcialmente a decisão-parâmetro da reclamação, se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição” (Rel 4.374, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18.04.2013, Plenário, DJE de 04.09.2013).

Quanto a declaração de inconstitucionalidade temos que, nos termos da doutrina majoritária, o Brasil acatou a teoria da nulidade das normas declaradas inconstitucionais pelo STF.

Nesse sentido, a inconstitucionalidade do dispositivo legal se daria apenas para declarar o seu vício congênito.

Ocorre que, ao lado da tese da nulidade vem ganhando força o entendimento de valorização de outros princípios de mesma hierarquia, como o princípio da segurança jurídica



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

e o da boa-fé. Nesses termos, tem a Jurisprudência do STF flexibilizado a tese da nulidade em prol de outros valores igualmente constitucionais.

No presente caso, houve essa flexibilização com a manutenção da norma até a decisão do STF em análise.

Assim, não estaríamos mais a discutir a necessidade ou não de Resolução do Senado Federal sustar os efeitos da norma e sim a sua própria inconstitucionalidade.

Nesse sentido, também não adentraríamos no debate de respeito ou não ao Parecer/CONJUR/MPS n. 616/2010, questão 11, pois estaria fundado em artigo extirpado do ordenamento jurídico por declaração de inconstitucionalidade em data posterior.

Tanto é verdade que o parágrafo 3º do artigo 20 da Lei 8.742/93 deixou de existir que, ao introduzir o § 11 no art. 20 da LOAS (pela Lei n. 13.146/2015), passou a admitir, para a concessão do benefício de Prestação continuada, a utilização de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, nos seguintes termos:

Lei 8.742/93:

701.536.697-6



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

Art. 20. (...)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015)

A previsão normativa deveria, por ser fruto da decisão anterior do Supremo Tribunal Federal, definir os critérios de mensuração da condição de miserabilidade contudo, apesar de prever a possibilidade de utilização de outros elementos probatórios, condicionou-os a regulamento inexistente até o presente momento.

Te toda sorte, atualmente a legislação deve ser enxergada não mais a partir do §3º (tido por inconstitucional) mas sim, do §11º.

Trago ao conhecimento do Conselho Pleno a existência do Projeto de Lei do Senado n. 374/2018 de autoria do Senador Dalírio Beber (PSDB/SC) que pretende alterar a Lei 8.742/93 para considerar como incapaz de prover sua manutenção a pessoa com deficiência ou idosa cuja renda mensal per capita seja inferior a três quintos do salário-mínimo.

O projeto de lei possui a seguinte justificção:

Quando a Constituição Federal instituiu, em seu art. 203, o benefício de prestação continuada para os idosos e as pessoas com deficiência que não possuam meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

sua família, ratificou a ambição política dos brasileiros de viverem em uma sociedade justa, em que todos, sem exceções, possam viver com dignidade.

A Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), valida o disposto constitucional ao definir, no § 3º de seu art. 20, aqueles que fazem jus ao benefício de prestação continuada: trata-se dos que têm renda familiar mensal per capita inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

O benefício de prestação continuada tem a finalidade, também inscrita no inciso I de art. 3º, da Constituição Federal, de “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. Se pensarmos nos dias de hoje, resta claríssimo que a cifra numérica não se mostra plenamente capaz de dirimir as graves desigualdades trazidas pelas relações sociais de que são partes as pessoas idosas e as pessoas com deficiência de baixa renda.

O um quarto do salário-mínimo, torna eletivas ao BPC apenas as pessoas em situação miserabilíssima, excluindo muitas pessoas que, de fato, vivem na pobreza e, portanto, enfrentam enormes dificuldades para atender os cuidados especiais que cabem aos idosos e as pessoas com deficiência. Os juízes e tribunais de todos os níveis têm reconhecido isso, mas sempre, como é de seu dever, apenas in casu. Mesmo o Estado já reconheceu isso: quando criou o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), em 2003 (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003), a renda familiar mensal per capita que habilitava ao benefício já era de até meio salário-mínimo vigente.

As dificuldades orçamentárias não são simples, como também não é fácil cumprir o projeto constitucional de vivermos em uma sociedade justa, contudo nenhuma dessas dificuldades deve nos impedir de ver o óbvio: o atual um quarto do salário-mínimo não cumpre com seu dever constitucional.

Tendo isso em mente, trazemos à consideração dos nobres Pares este Projeto de Lei, que eleva para 3/5 (três quintos) do salário-mínimo vigente



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

a renda mensal per capita que habilita ao recebimento do benefício constitucional.

A cifra que encontramos é, em si, produto do fato de termos procurado soluções responsáveis. Atentos às dificuldades de arrecadação do Estado, não propomos a cifra que nos parece ideal, mas aquela que a sociedade e o Estado têm condições de arcar e que ajuda promover o cumprimento dos princípios estabelecidos na Lei Maior, como a dignidade humana. Desse modo, o que propomos é um investimento na prosperidade da sociedade e não um custo do Estado.

São essas as razões que nos levam a pedir aos nobres Pares apoio a este Projeto de Lei.

Diante do até aqui exposto o que temos é que, o critério de renda em $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo da lei n. 8.742/93 foi considerado inconstitucional pelo Supremo, e no âmbito do poder legislativo foi introduzida nova norma no ordenamento jurídico a respeito a forma de constatação da miserabilidade.

Nos votos debatidos, tanto pela Junta, quanto pela Câmara de Recursos foi considerado que o Parecer Social teria gerado a convicção de miserabilidade, atendendo à exigência do §11 do artigo 20.

Vejamos o conteúdo do Parecer Social:





MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

*“Requerente reside com o marido, Sr. Aparecido de 67 anos, aposentado. Sobrevivem apenas com a renda do benefício do marido (NB 41/152.017.869-4), valor pouco acima de 1 salário mínimo. Os filhos e familiares não possuem condições de ajudar financeiramente. Ficou caracterizado um comprometimento de 65% da renda familiar com medicamentos, demonstrando que a renda familiar é insuficiente para suprir as necessidades básicas do casal de idosos. A residência é cedida (...) A requerente possui bronquite e é diabética, insulino-dependente, realiza tratamento na UBS, com acesso aos medicamentos pela rede pública. O marido Também é diabético, insulino-dependente, está com o pé enfaixado devido a uma ferida, e possui problema cardíaco (...) obtém acesso parcial aos medicamentos referentes ao problema cardíaco, na Rede Pública. Esta é a despesa que mais onera a renda familiar e, por esse motivo, torna-se insuficiente para garantir acesso aos alimentos necessários para uma alimentação saudável e balanceada, considerando suas condições de saúde e etárias peculiares (...) **PARECER CONCLUSIVO:** Diante do exposto, Ficou caracterizado que a família encontra-se em situação de vulnerabilidade social, em decorrência do acesso insuficiente à renda. Cabe salientar que a segurança da renda, além de propiciar autonomia, possibilita uma condição de vida alicerçada por valores de dignidade e respeito à pessoa humana”.*

O Conselho, tem decidido pela aplicação do Parecer/CONJUR/MPS n. 616/2010 fundado em norma declarada inconstitucional, conforme já demonstrado e afastado a possibilidade do Colegiado utilizar do Parecer Social para aferição da miserabilidade familiar.



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

Não entendo que esse seja o melhor caminho para o caso. Com a inexistência do §3º do artigo 20 no ordenamento jurídico nos restaria somente o §11º para definição da renda familiar.

A inexistência de regulamento definindo quais seriam os outros critérios não afasta do julgador o dever de decidir, conforme construção de todo o sistema processual civil:

“Atualmente, pela inevitabilidade da prestação da tutela jurisdicional (artigo 5o, inciso XXXV, da Constituição), o juiz não pode pronunciar o non liquet. O dispositivo em comento objetiva exatamente afastar tal possibilidade, no que estabelece a diretriz a ser observada pelo magistrado quando presente dúvida insuperável sobre as proposições afirmadas. Presente o estado de incerteza, o conteúdo da decisão a ser prolatada é imposto pela ordem jurídica. Tal regra de julgamento possibilita o juízo afirmativo ou negativo sobre a pretensão, na situação de hipóxia probatória.”³

Demonstrada a inafastabilidade do dever de decidir do Conselho, não vejo razão em rejeitar o Parecer Social como instrumento válido de convencimento.

³(GAJARDONI, Fernando da Fonseca; Delloro, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JUNIOR, Zulmar Duarte de. Processo de conhecimento e cumprimento de sentença: comentários ao CPC de 2015. São Paulo: Método, 2016).





MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME

SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO

SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS

CONSELHO PLENO

O referido documento é fruto da atividade do servidor do INSS, titular de cargo de Assistente Social após provimento do cargo por concurso público.

Como servidor federal, o Assistente Social está sujeito à Lei 8.112/90 e deve ser leal à instituição que servir, deve agir dentro do que permeia o seu próprio código de ética e pode/deve ser responsabilizado no caso de praticar qualquer infração por culpa ou dolo. Relembre-se que a responsabilidade do servidor público se dá em âmbito administrativo, civil e penal de forma independente.

Também não podemos esquecer que o Parecer Social é feito no âmbito do INSS, ou seja, um documento emitido pela própria parte.

Assim, considero legítimo que, na análise probatória sejam considerados todos os meios de prova em direito admitido para verificação da condição de miserabilidade apta a ensejar a concessão do Benefício de Prestação Continuada previsto na Lei Orgânica da Assistência Social.

Definia a possibilidade do Conselheiro utilizar outros meios de provas, incluindo o Parecer Social, a questão passará a ser de análise e valoração probatória, sujeita a



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

recurso à Câmara, como todas as matérias probatórias o são. A título de exemplo, cito a configuração da união estável, que passa pelo crivo do INSS, da Junta de Recursos e por fim, da Câmara de Recursos.

O último ponto que gostaria de registrar e que também foi mencionado no Projeto de Lei do Senado n. 374/2018 é a intensa atividade judicial no sentido de reconhecer a possibilidade de outros critérios definirem a miserabilidade.

O Conselho de Recursos como órgão colegiado instituído de poder jurisdicional tem o dever de evitar a judicialização dos direitos sociais dando efetividade ao acesso à justiça⁴ e evitando o pagamento dos custos processuais, juros e correção monetária dos benefícios negados administrativamente.⁵

⁴A SEGUNDA ONDA RENOVATÓRIA CAPPELLETIANA: DOS INTERESSES DIFUSOS - Apesar da garantia da assistência judiciária ter sido um fator determinadamente progressista, “verificou-se que, apesar de todos deterem a capacidade de colocar suas lides à apreciação do Poder Judiciário, constatou-se que, mesmo assim, não era possível a análise de todos os interesses” (PIZETA; PIZETTA; RANGEL, 2014, s.p). Neste instante, tornou-se essencial a apreciação dos direitos da coletividade, uma vez que não eram tutelados “pelos meios dos instrumentos garantidores dos direitos individuais” (PIZETA; PIZETTA; RANGEL, 2014, s.p). Deste modo, a segunda onda renovatória é de substancial relevância, isto porque põe em xeque a representação dos interesses difusos e de grupos, visto que a primeira só se voltava a assistência conferida aos menos abastados.

⁵Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO

Não se pode negar a grande responsabilidade que tem o Conselho de Recursos na interpretação das normas e pacificação social decorrente da rapidez e amplitude de suas decisões, principalmente na efetiva resposta àqueles que não possuem acesso ao Poder Judiciário.

Assim, conheço do pedido de uniformização de Jurisprudência, e no mérito nego-lhe provimento para possibilitar ao julgador a utilização de outros critérios para definição da miserabilidade do grupo familiar, incluído o Parecer Social.

Ante todo o exposto, VOTO no sentido de **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO.**

Brasília-DF, 26 de março de 2019

RAQUEL LÚCIA DE FREITAS

Relatora



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
PLENO

Ref.: NB 701.536.697-6
Tipo de procedimento: UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA
Suscitante: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS)
Suscitado: MARIA CECÍLIA DE NEGRI GARCIA

VOTO DIVERGENTE

Vou divergir da relatora, pois a premissa que norteou seu voto está equivocada.

Com efeito, sustenta a Conselheira Raquel Lúcio que o STF, ao julgar a Reclamação nº 4374, **teria afastado do mundo jurídico o comando contido no art. 20. §3º, da Lei nº 8.742/1993.**

Sobre o tema, deixei bem acentuado ao proferir voto no julgamento de Reclamação apresentada pelo INSS no NB 137.537.165-4:

"33. De fato, na Reclamação nº 4.374 decidiu o Supremo Tribunal, por maioria, em declarar a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do aludido art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, seguindo voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, que para justificar a possibilidade de o STF, em sede de Reclamação, *Rh*

proceder a uma reinterpretação de anterior decisão da Corte em controle fiscalizatório de **norma em abstrato**, assim se manifestou:

"Como é sabido, a evolução interpretativa no âmbito do controle de constitucionalidade pode resultar na declaração de inconstitucionalidade de lei anteriormente declarada constitucional.

Daí parecer plenamente legítimo que se suscite perante o STF a inconstitucionalidade de norma já declarada constitucional. Há muito a jurisprudência constitucional reconhece expressamente a possibilidade de alteração da coisa julgada provocada por mudança nas circunstâncias fáticas (cf., a propósito, RE 105.012, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 1º.7.1988).

Assim, tem-se admitido a possibilidade de que o Tribunal, em virtude de evolução hermenêutica, modifique jurisprudência consolidada, podendo censurar preceitos normativos antes considerados hígidos em face da Constituição.

No controle abstrato de constitucionalidade, por outro lado, a oportunidade de reapreciação ou de superação de jurisprudência fica a depender da propositura de nova ação direta contra o preceito anteriormente declarado constitucional. Parece evidente, porém, que essa hipótese de nova ação é de difícil concretização, levando-se em conta o delimitado rol de legitimados (art. 103 da Constituição) e o improvável ressurgimento da questão constitucional, em searas externas aos processos subjetivos, com força suficiente para ser levada novamente ao crivo do STF no controle abstrato de constitucionalidade.

A oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede de controle abstrato de normas tende a surgir com mais naturalidade e de forma mais recorrente no âmbito das reclamações. É no juízo hermenêutico típico da reclamação - no "balançar de olhos" entre objeto e parâmetro da reclamação - que surgirá com maior nitidez a oportunidade para a evolução interpretativa no controle de constitucionalidade. *RS*

Assim, ajuizada a reclamação com base na alegação de afronta a determinada decisão do STF, o Tribunal poderá reapreciar e redefinir o conteúdo e o alcance de sua própria decisão. E, inclusive, poderá ir além, superando total ou parcialmente a decisão-parâmetro da reclamação, se entender que, em virtude de evolução hermenêutica, tal decisão não se coaduna mais com a interpretação atual da Constituição.

Parece óbvio que a diferença entre a redefinição do conteúdo e a completa superação de uma decisão resume-se a uma simples questão de grau.

No juízo hermenêutico próprio da reclamação, a possibilidade constante de reinterpretar a Constituição não fica restrita às hipóteses em que uma nova interpretação leve apenas à delimitação do alcance de uma decisão prévia da própria Corte.

A jurisdição constitucional exercida no âmbito da reclamação não é distinta; como qualquer jurisdição de perfil constitucional, ela visa a proteger a ordem jurídica como um todo, de modo que a eventual superação total, pelo STF, de uma decisão sua, específica, será apenas o resultado do pleno exercício de sua incumbência de guardião da Constituição.

Esses entendimentos seguem a tendência da evolução da reclamação como ação constitucional voltada à garantia da autoridade das decisões e da competência do Supremo Tribunal Federal. Desde o seu advento, fruto de criação jurisprudencial, a reclamação tem-se firmado como importante mecanismo de tutela da ordem constitucional. (Cf. Rcl 141, Rel. Min. Rocha Lagoa, DJ de 25.01.1952).


Como é sabido, a reclamação para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões é fruto de criação pretoriana. Afirmava-se que ela decorreria da ideia dos *implied powers* deferidos ao Tribunal. O Supremo Tribunal Federal passou a adotar essa doutrina para a solução de problemas operacionais diversos. A falta de contornos definidos sobre o instituto da reclamação fez, portanto, com que a sua constituição inicial repousasse sobre a teoria dos poderes implícitos. (Cf.: Rcl. n.º 141, Rel. Min. Rocha Lagoa, DJ de 25.01.1952.). *RS*

Assim, é plenamente possível entender que o Tribunal, por meio do julgamento desta reclamação, possa revisar a decisão na ADI 1.232 e exercer novo juízo sobre a constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei no 8.742/1993 (Lei de Organização da Assistência Social - LOAS). Ressalte-se, nesse aspecto, que a recente Lei 12.435/2011 não alterou a redação do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993.

A seguir, apresento as razões que, reveladoras de um processo de evolução interpretativa no controle de constitucionalidade, podem justificar a completa superação da decisão na ADI 1.232: a) a possível omissão inconstitucional parcial em relação ao dever constitucional de efetivar a norma do art. 203, V, da Constituição; b) o processo de inconstitucionalização do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/93".

34. Ao final, S. Exa. propôs ao colegiado a **revisão** da decisão anteriormente proferida na ADI 1.232 e a **declaração de inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/93**, tendo o plenário do STF, por maioria, **acolhido o minucioso e bem estruturado voto do Relator.**

.....

36. A questão principal e mais sensível no tocante à Reclamação nº 4.374 diz respeito à expressão "sem pronúncia de nulidade", constante no acórdão resultante do julgamento da citada causa. 

37. É sabido que a **consequência** lógica de uma lei ser declarada inconstitucional é a **pronúncia de sua nulidade**, conforme explica Gilmar Mendes:

"Se a Corte Constitucional se convence, num processo de controle de normas (controle concreto, controle abstrato, recurso constitucional), que o direito federal ou o direito estadual se revela incompatível com a Lei Fundamental, **então ela declara a nulidade da lei**"⁽⁶⁾.

(6) Cf. MENDES, Gilmar Ferreira e MARTINS, Inés García (orgs.), Legislação Concentrada de Constitucionalidade. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 64.

38. Essa pronúncia de nulidade nada mais é do que a retirada da norma do mundo jurídico, sendo seus efeitos tornados nulos, pois "a **declaração de inconstitucionalidade ou de ilegalidade produz efeitos retroactivamente, ex tunc**..."⁽⁷⁾. Logo, uma vez declarada, **em ação direta**, a inconstitucionalidade **de uma norma, todos os atos praticados com lastro no regramento impugnado são tornados nulos**, porque a base legal que os suportara deixa de existir desde o respectivo nascimento, em decorrência, repita-se, da declaração de invalidade cujos efeitos são retroativos à data de edição da lei. *RS*


(7) Cf. MIRANDA, Jorge Manual de Direito Constitucional. 4ª edição. Coimbra Editora, 1990, Tomo II, p. 367.

39. Contudo, a imprevisibilidade da vida tem demonstrado que nem sempre é possível a observância **estrita** dessa regra, pois não raras situações **consolidadas** pelo tempo tornam inviável a declaração de nulidade da norma, havendo necessidade de se preservar a **segurança jurídica**, valor também constitucionalmente tutelado.

40. A técnica da declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade, de acordo com Pedro Lenza⁽⁸⁾, é um "*juízo de ponderação entre o princípio da nulidade da lei, de um lado, e o princípio da segurança jurídica, de outro*"⁽⁸⁾. Ou seja, apesar de inconstitucional, a norma impugnada pode continuar vigente, pois a imediata decretação de sua nulidade pode causar, conforme disse o Ministro Gilmar Mendes, "*uma verdadeira catástrofe do ponto de vista político, econômico e social*"⁽⁹⁾.


(8) Cf. LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 14ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 264

(9) Cf. Voto vista na ADI nº 2.240/BA. Acórdão (ementa) in DJ de 03.08.2007


41. De fato, se declarada a **nulidade** do comando contido no art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, todos aqueles que, por decisão judicial ou administrativa, deixaram de receber o benefício aqui tratado em decorrência da renda **per capita** 

superior - em cinco ou dez centavos - ao limite estabelecido em lei, ingressariam com rescisórias (esfera judicial) ou revisões (esfera administrativa) para ver reconhecido o direito, criando um tumulto processual, econômico e social de incalculável proporção.

42. A manutenção do mencionado dispositivo no ordenamento jurídico, entretanto, **não** significa a **plena** eficácia do mesmo, pois seus **efeitos ficam em estado de suspensão**, devendo a norma ser utilizada apenas como **parâmetro**, visto que a decisão dependerá, conforme bem esclarecido pelo Ministro Gilmar Mendes, "*do exame concreto de cada caso*"⁽¹⁰⁾. Ou seja, o regramento do art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993 configura-se um norte a ser conjugado **unicamente** com o resultado da avaliação socioeconômica, tal qual defendido acertadamente pelo INSS (ver itens 13 e 14).

Por todas essas considerações, voto por **NEGAR** provimento ao Incidente de Uniformização suscitado pelo INSS, acrescentando que o regramento contido art. 20, § 3º, da Lei nº 8.742/1993, **porque não decretada sua nulidade**, há de ser compatibilizado com o resultado de avaliação socioeconômica, para que se afira a existência de 

miserabilidade que permita o deferimento do benefício assistencial postulado.


Paulo Sérgio de C. Costa Ribeiro

Conselheiro - 4ª CaJ



MINISTÉRIO DA ECONOMIA-ME
SECRETARIA ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO
SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA
CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL-CRPS
CONSELHO PLENO


DECISÓRIO

RESOLUÇÃO Nº 01/2019

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, **ACORDAM** os membros do Conselho Pleno, por **MAIORIA**, no sentido de **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, de acordo com o Voto da Relatora e sua fundamentação. Vencidos os Conselheiros Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Rodolfo Espinel Donadon e Eneida da Costa Alvim.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Vânia Pontes Santos, Gustavo Beirão Araújo, Maria Madalena Silva Lima, Mariedna Moura de Arruda, Maria José de Paula Moraes, Imara Sodrê Sousa Neto, Daniela Milhomen Souza, Valter Sérgio Pinheiro Coelho, Tarsila Otaviano da Costa e Adriene Cândida Borges.

Brasília-DF, 26 de março de 2019


RAQUEL LÚCIA DE FREITAS
Relatora


MARCELO FERNANDO BORSIO
Presidente