

ISSN 2237-714X

Revista SÍNTESE

Direito Previdenciário

Ano XV — Nº 73 — JUL-AGO 2016

REPOSITÓRIO AUTORIZADO

Tribunal Regional Federal 1ª Região — Portaria CONJUD nº 610-001/2013
Tribunal Regional Federal 2ª Região — Despacho nº TRF2-DES-2013/08087
Tribunal Regional Federal 3ª Região — Portaria nº 03, de 31.05.2012 — Registro nº 26
Tribunal Regional Federal da 4ª Região — Portaria nº 942, de 13.08.2013 — Ofício — 1528443 — GPRES/EMAGIS
Tribunal Regional Federal da 5ª Região — Informação nº 001/2013-GAB/DR

DIRETOR EXECUTIVO

Elton José Donato

GERENTE EDITORIAL E DE CONSULTORIA

Eliane Beltramini

COORDENADOR EDITORIAL

Cristiano Basaglia

EDITORA

Valdinéia de C. Tessaro de Souza

CONSELHO EDITORIAL

Danilo Ribeiro Miranda Martins, Érica Paula Barcha Correia,
Heloísa Hernandez Derzi, Ivani Contini Bramante,
José Aldizio Pereira Junior, Marcus Orione G. Correia,
Maria Garcia, Marisa Ferreira dos Santos,
Oscar Valente Cardoso, Roberto Luis Luchi Demo,
Wladimir Novaes Martinez

COMITÊ TÉCNICO

Hermes Arrais Alencar,
Luciano Marinho Filho,
Marco Aurélio Serau Junior
Tatiana Sada Jordão

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Adriano Mauss, Jorge Cavalcanti Boucinhas Filho, Kiyoshi Harada, Luiz Gustavo Bojam Pancotti,
Marco Aurélio Serau Junior, Maria Eduvirges Borges Fortes da Costa Figueira, Rodrigo Favero,
Sérgio Henrique Salvador, Vinicius Pacheco Fluminhan

Parâmetros Legais Objetivos para uma (Re)Construção do Conceito de Pobreza na LOAS

VINICIUS PACHECO FLUMINHAN

Advogado em Campinas/SP, Professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie, Doutorando em Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza; assistência social; benefício de prestação continuada.

SUMÁRIO: Introdução; 1 O regime jurídico administrativo do BPC; 2 O "vácuo legislativo" deixado pela jurisprudência; 3 Afinal, o que é pobreza?; 3.1 Conceito restrito; 3.2 Conceito amplo; 4 Da subjetividade à objetividade; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

E se somos Severinos
iguais em tudo na vida,
morremos de morte igual,
mesma morte severina:
que é a morte de que se morre
de velhice antes dos trinta,
de emboscada antes dos vinte,
de fome um pouco por dia
(de fraqueza e de doença
é que a morte Severina
ataca em qualquer idade,
e até gente não nascida)
(MELO NETO, João Cabral de, *Morte e vida severina*).

O quadro social retratado por João Cabral revela bem a capacidade destruidora da pobreza, já que, em meio a um círculo vicioso, ela

interfere negativamente na alimentação, na moradia, na saúde, no trabalho e na educação, sugerindo, assim, que a plenitude dos direitos sociais pressupõe a erradicação da pobreza.

Entre os instrumentos jurídicos de transferência de renda capazes de minimizar a pobreza e garantir o mínimo existencial para os cidadãos, encontra-se o Benefício de Prestação Continuada – BPC da LOAS (Lei nº 8.742/1993).

Todavia, a concessão do BPC exige o preenchimento de vários requisitos, que apresentam alguma controvérsia. O mais polêmico deles diz respeito ao critério legal de apuração da pobreza do beneficiário, que consiste na prova de renda mensal familiar *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo.

Quanto a ele, a jurisprudência sempre oscilou, e até hoje, mesmo após as recentes manifestações do STF, não há ainda um critério objetivo que permita identificar com clareza o que significa *ser pobre* para fins de concessão do BPC.

A doutrina, por outro lado, na maioria das vezes que aborda o assunto, limita-se a ponderar o critério da miserabilidade com princípios constitucionais genéricos, notadamente o insculpido no art. 1º, III, da CF, e, com isso, não consegue se desvencilhar da argumentação abstrata típica da hermenêutica principiológica.

Deste modo, considerando que falta tanto na lei quanto na jurisprudência um critério mais seguro e ao mesmo tempo mais objetivo para a apuração da carência financeira do beneficiário do BPC, este artigo tentará suprir essa lacuna a partir de uma visão sistemática do ordenamento jurídico acerca da pobreza.

1 O REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO DO BPC

A assistência social é o ramo da Seguridade Social que tem, entre outras, a finalidade de dar amparo àqueles que não contribuíram para o sistema previdenciário ou dele perderam a cobertura. Trata-se de uma forma de proteção social com caráter subsidiário em relação à Previdência Social.

Justamente por conta desta subsidiariedade, a assistência social possui uma clientela específica: os necessitados. Segundo Wladimir Martinez, o *necessitado* da assistência social tem um perfil diferente do *segurado* da Previdência Social, pois, em condições normais, é incapaz de prover a si próprio e a sua família¹.

Para receber o socorro da assistência social, é mister que o cidadão comprove estar em situação de risco social e não ter renda suficiente para prover a si próprio. Portanto, a assistência social é formada por uma clientela específica que abrange pessoas que carecem de recursos financeiros.

A previsão constitucional do BPC deixa bem clara essa vocação assistencial ao garantir no inciso V do art. 203 o pagamento de um salário-mínimo mensal a pessoas idosas ou portadoras de deficiência que não tenham meios de prover o próprio sustento nem tê-lo provido pela sua família.

O constituinte presume a incapacidade de trabalho deste universo de pessoas e a transforma em um risco social que, aliado à pobreza pela insuficiência de renda, obriga o Estado a oferecer um amparo financeiro mínimo a tais pessoas.

Conquanto haja controvérsias a respeito dos conceitos de *deficiência* e de *pessoa idosa*, a prova da pobreza talvez seja o tema mais polêmico em torno da concessão do BPC. De acordo com o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993, considera-se incapaz de prover o próprio sustento a pessoa idosa ou portadora de deficiência cuja família tenha renda mensal *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo. Em suma, o Estado entende que, quando a renda mensal *per capita* da família é inferior a R\$ 220,00, a assistência social deve oferecer o BPC².

A Lei nº 8.742/1993 é regulamentada pelo Decreto nº 6.214/2007 com modificações posteriores. Nele é possível detectar dois aspectos importantes. Ele reproduz integralmente o critério da LOAS e explica detalhadamente quais verbas podem compor o cálculo da renda mensal *per capita* e quais não podem, *verbis*:

1 MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001. p. 209.

2 De acordo com o Decreto nº 8.618, de 29.12.2015, a partir de 1º de janeiro de 2016, o salário-mínimo passou a ter o valor de R\$ 880,00.

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

[...]

IV – família incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou do idoso: aquela cuja renda mensal bruta familiar dividida pelo número de seus integrantes seja inferior a um quarto do salário mínimo;

[...]

VI – renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, *pro labore*, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19.

[...]

§ 2º Para fins do disposto no inciso VI do *caput*, não serão computados como renda mensal bruta familiar:

I – benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;

II – valores oriundos de programas sociais de transferência de renda;

III – bolsas de estágio curricular;

IV – pensão especial de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, conforme disposto no art. 5º;

V – rendas de natureza eventual ou sazonal, a serem regulamentadas em ato conjunto do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do INSS; e

VI – remuneração da pessoa com deficiência na condição de aprendiz.

A ressalva feita no art. 19 do Regulamento da LOAS diz respeito à exclusão do BPC já concedido a idoso que componha a família, conforme previsão legal do art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso.

Deste modo, consideradas as exclusões taxativas do art. 4º, § 2º, do Decreto nº 6.214/2007 para fins de apuração da renda mensal *per*

capita, sendo o resultado superior a 1/4 do salário-mínimo vigente, o BPC não pode ser concedido.

Este é o regramento objetivo seguido rigorosamente pelo INSS, tendo em vista que o ato administrativo de concessão do benefício é vinculado.

2 O “VÁCUO LEGISLATIVO” DEIXADO PELA JURISPRUDÊNCIA

O rigor exigido pela legalidade administrativa na identificação da pobreza do beneficiário do BPC vem causando polêmica desde a edição da Lei nº 8.742/1993.

Como se sabe, menos de dois anos após o advento da referida norma houve a sua impugnação no STF por meio da ADIn 1.232, ocasião em que a Corte Maior considerou constitucional o critério de 1/4 do salário-mínimo.

Alguns votos procuraram dar interpretação conforme à Constituição para que o referido critério não fosse adotado de forma exclusiva na apuração da pobreza. Todavia, a decisão publicada no DJ de 01.06.2001 foi pela constitucionalidade da norma sem o uso da técnica da “interpretação conforme”, dando, assim, plena validade à regra de apuração da pobreza exclusivamente pelo critério da renda mensal *per capita* da família.

Doze anos depois, o STF reviu sua posição ao julgar improcedente a Reclamação nº 4.374 e declarar a inconstitucionalidade parcial do § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993, sem pronúncia de nulidade, reconhecendo que o critério da renda mensal *per capita* da família inferior a 1/4 do salário-mínimo, por si só, não se prestaria a identificar adequadamente a pobreza do beneficiário do BPC.

No mesmo ano, a Corte julgou o RE 567.985 utilizando idêntica *ratio decidendi*. Os Ministros ponderaram que houve sobre o § 3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 um “processo de inconstitucionalização” decorrente de notórias mudanças fáticas e jurídicas desde a decisão da ADIn 1.232, especialmente as sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado.

Ainda em 2013, uma nova manifestação do STF ampliou o debate sobre o tema, pois no RE 580.963 houve a declaração de inconstitucionalidade por omissão, sem pronúncia de nulidade, do art. 34, parágrafo único, do Estado do Idoso, permitindo, assim, que outras verbas fossem excluídas do cálculo da renda mensal familiar *per capita*.

De acordo com a Corte Constitucional, por analogia, qualquer benefício de natureza previdenciária merece ser excluído do cálculo desde que tenha o valor de um salário-mínimo e seja recebido por idoso, e não apenas outro BPC pago a idoso que componha a família, conforme o art. 34, parágrafo único, da Lei nº 10.741/2003.

Apesar da notória flexibilização do critério de apuração da pobreza prevista na LOAS, os problemas jurídicos permanecem.

Por um lado, as manifestações do STF não se deram em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Portanto, a rigor, não há efeito *erga omnes* para os julgados anteriormente citados. Além disso, o texto da LOAS permanece inalterado e, por isso, gera para a administração pública, especialmente o INSS, o dever de cumprimento estrito da lei.

No âmbito judicial, embora tenha relativizado o critério da renda mensal *per capita*, bem como a sua forma de cálculo, o STF não apontou claramente qual seria o patamar de renda mensal máxima a permitir a concessão do BPC. O RE 580.963 não inovou propriamente na matéria, pois apenas permitiu o uso da analogia para a exclusão de algumas verbas do cálculo da renda mensal familiar por uma questão de isonomia.

Por outro lado, o apelo à hermenêutica constitucional principiológica, notadamente com fundamento na dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), até auxilia na solução de litígios, mas não uniformiza a interpretação acerca do critério de apuração da pobreza, tampouco lhe dá objetividade jurídica, podendo inclusive gerar decisões conflitantes e injustas (porque desiguais) entre diferentes cidadãos em risco social.

Ora, se a renda mensal *per capita* inferior a 1/4 do salário-mínimo não é um critério adequado, qual seria, então, um bom critério? O que significa ser *pobre* para fins de amparo assistencial? Qual é o patamar remuneratório máximo que identifica a pobreza?

3 AFINAL, O QUE É POBREZA?

Se, por um lado, é possível identificar a assistência social como técnica de proteção social destinada aos hipossuficientes, por outro, não há uma definição legal uniforme do que seja um cidadão pobre no Brasil.

Na verdade, a própria estipulação de um critério para a definição de pobreza já é em si matéria controvertida. Muitos conceitos de pobreza são propostos, e cada qual adota um critério diferente³. O critério mais utilizado é o da insuficiência de renda, segundo o qual, a partir de um determinado valor convencionado por lei, a pessoa ou a família pode ser considerada pobre.

O critério da insuficiência de renda pode ser considerado bom quando os valores monetários para a definição de pobreza não são aleatórios e arbitrários, ou seja, pode ser considerado um critério razoável se o custo com os mínimos sociais for corretamente medido no valor legalmente convencionado.

De modo contrário, se o valor definido para caracterizar a linha de pobreza não for verdadeiramente baseado no custo para atendimento das necessidades básicas de uma pessoa, a convenção adotada não identifica com fidelidade o que é uma pessoa ou uma família pobre.

O ordenamento jurídico brasileiro apresenta duas grandes dificuldades para a formação de um conceito de pobreza.

Em primeiro lugar, ele adota o critério da insuficiência de renda, o qual, conforme apontado anteriormente, convive com críticas de ordem metodológica quando os valores são aleatoriamente convencionados.

Em segundo lugar, ele apresenta uma variada gama de valores convencionados para a identificação das famílias pobres. Não há muita coerência quando o legislador procura definir o que é pobreza.

3 CAMARGO NETO, Mário de Carvalho. Políticas públicas de erradicação da pobreza no Brasil: promoção de direitos sociais e redução da desigualdade. In: *O direito as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 527-528.

Mas, a partir de uma leitura sistemática da legislação que trata da matéria, é possível extrair ao menos dois conceitos de pobreza: um restrito e outro amplo.

3.1 CONCEITO RESTRITO

Dentro da Assistência Social, é possível encontrar duas faixas de renda legalmente estabelecidas para definir a linha de pobreza. É com base nessas faixas que a União coloca em prática suas principais políticas de transferência de renda.

A primeira delas é o próprio objeto de análise deste texto, ou seja, renda mensal familiar *per capita* inferior a R\$ 220,00, nos termos do art. 20, § 3º, da LOAS.

A segunda encontra-se presente no Programa *Bolsa Família* e tem amparo no art. 2º, §§ 2º, 3º e 6º, da Lei nº 10.836/2004, combinado com o Decreto nº 8.232/2014. Segundo as referidas normas, pobre seria a família cuja renda mensal *per capita* não supera o valor de R\$ 154,00.

Na verdade, a Lei nº 10.836/2004 trabalha com dois conceitos: pobreza e extrema pobreza. Se a renda mensal familiar *per capita* for inferior a R\$ 77,00, tem-se uma família em *extrema pobreza*, ficando a faixa de *pobreza* identificada pela renda mensal *per capita* compreendida entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00.

Ora, não é preciso ser especialista em políticas sociais para perceber que o critério de insuficiência de renda adotado para o Programa *Bolsa Família* fica aquém de uma definição adequada do que seja pobreza. Não se pode negar o *status* de pobre àquele que tem renda mensal *per capita* pouco acima de R\$ 154,00. A própria LOAS permite tal ilação ao considerar patamar superior (R\$ 220,00).

A faixa não chega a ser arbitrária porque sua definição certamente obedece a limites orçamentários. Nas políticas de transferência de renda, é preciso priorizar as situações mais extremas para fins de direcionamento dos recursos. Portanto, o patamar baixo de renda é compreensível e está respaldado pelo princípio constitucional da seletividade (art. 194, parágrafo único, III).

No entanto, duas considerações importantes decorrem do conceito restrito encontrado na legislação assistencial brasileira.

Em primeiro lugar, ele é a prova de que uma mera convenção legal pode ser falha na definição verdadeira do que seja uma família pobre.

Em segundo lugar, ele exige uma ampliação que o aproxime da realidade, especialmente se o ordenamento jurídico permitir essa reconstrução conceitual mediante outros parâmetros de renda. E o ordenamento permite...

3.2 CONCEITO AMPLO

Existem fortes razões para que o conceito de pobreza pressuposto para a concessão do BPC não fique limitado aos valores referidos na LOAS.

Se o critério da insuficiência de renda é o mais prático para a definição de *pobreza*, então uma boa referência para se chegar a uma faixa de renda que a identifique seria verificar o valor monetário necessário para que uma família possa cobrir suas necessidades básicas.

Neste sentido, conforme sugere José Correa Vilela, o custo para o atendimento de todos os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição pode tornar-se o parâmetro mais adequado para o conceito de pobreza. Assim, pobre seria aquele que não auferir renda suficiente para usufruir dos direitos sociais⁴.

A proposta de Vilela é bastante inovadora e conta com o aval da dogmática constitucional brasileira, já que, segundo Ingo Sarlet,

a tendência amplamente majoritária hoje converge no sentido de afirmar que o conteúdo do mínimo existencial ultrapassa a noção de um mínimo meramente vital ou de sobrevivência, para resguardar não só a vida humana em si, mas uma vida saudável.⁵

Ora, se a premissa de Ingo Sarlet estiver correta, o conceito de pobreza realmente poderia ser identificado com a ausência dos direitos previstos no art. 6º da Constituição, haja vista que é consenso doutrinário

4 VILELA, José Correia. *Conceito jurídico de pobreza na construção da Seguridade Social*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2005. p. 31.

5 SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014. p. 587.

rio a consideração de que os direitos sociais estão abrangidos no mínimo vital da cidadania. Portanto, a tese de Vilela faz todo sentido.

Feitas tais considerações, vejamos como o ordenamento jurídico aborda o conceito de pobreza em leis que não se referem à Assistência Social, mas que dizem respeito a outros direitos sociais.

O Programa *Minha Casa Minha Vida* foi instituído pela Lei nº 11.977, de 07.07.2009, que inicialmente definiu como famílias aptas ao cadastramento aquelas com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos; e depois foi alterado pela Lei nº 12.424, de 16.06.2011, que restringiu o acesso ao programa apenas às famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00.

Já o Programa *Universidade para Todos – ProUni*, instituído pela Lei nº 11.096, de 13.01.2005, com o objetivo de destinar a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 25% ou 50% para estudantes de cursos de graduação, define como beneficiários os estudantes que pertençam a famílias cuja renda mensal *per capita* não exceda o valor de 1,5 (um e meio) salário-mínimo, para a bolsa integral, e os estudantes que pertençam a famílias cuja renda mensal *per capita* não exceda o valor de 3 (três) salários-mínimos, para as bolsas parciais.

A Previdência Social, por outro lado, também aponta um critério de pobreza quando define o patamar remuneratório máximo para pagamento do benefício denominado *salário-família*, patamar que também é referência, por razões semelhantes, para o pagamento do benefício denominado *auxílio-reclusão*.

Conforme Sérgio Pinto Martins, o *salário-família* tem na sua origem o propósito de garantir um litro de leite para cada dependente do trabalhador⁶. É um benefício que complementa sua renda. Não obstante tratar-se de uma prestação previdenciária, ele tem um caráter muito mais assistencial do que previdenciário.

Esse caráter assistencial ficou ainda mais nítido após a redação dada ao inciso IV do art. 201 pela EC 20/1998, quando o benefício dei-

6 MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 405.

xou de ser pago a qualquer trabalhador/aposentado e passou a ser devido apenas àqueles de “baixa renda”⁷.

Ante a ausência de lei definindo a “baixa renda”, o art. 13 da EC 20/1998 estipulou, em caráter transitório, o patamar remuneratório bruto de R\$ 360,00 (na época, equivalente a 3 salários-mínimos) para caracterizá-la, valor este que, atualizado ano a ano pelas Portarias Interministeriais do MPS e MF, tem para 2016 o valor de R\$ 1.212,64⁸.

Saindo do âmbito dos direitos sociais e percorrendo a legislação, é possível encontrar parâmetros diferentes para o conceito de pobreza, e um deles está previsto no *Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF)*, que, por ter caráter pessoal e obedecer à capacidade contributiva do cidadão em respeito ao art. 145, § 1º, da CF, prevê faixas de isenção para aqueles que auferem renda ou proventos até determinado valor.

De acordo com a Lei nº 11.482/2007, alterada pela Lei nº 13.149/2015, a faixa de isenção do IRPF para o exercício financeiro de 2015 foi de R\$ 1.903,98 por mês, ou seja, a União considerou que o indivíduo que tinha esse patamar de renda em 2015 não deveria ser onerado pelo IRPF por não ter *capacidade contributiva*.

Eufemismos à parte da legislação tributária, o Estado obviamente concedeu a isenção por considerar este cidadão economicamente pobre.

4 DA SUBJETIVIDADE À OBJETIVIDADE

A partir dos parâmetros anteriormente citados, é possível perceber que o critério da renda mensal familiar inferior a 1/4 do salário-mínimo não identifica corretamente a pobreza do ponto de vista jurídico, pois não há coerência com o restante da legislação.

Em verdade, nem mesmo do ponto de vista econômico o critério do art. 20, § 3º, da LOAS é adequado, pois o custo para uma família usu-

7 O benefício pode ser cumulado caso a família seja composta por pais que recebam, ambos, a remuneração máxima permitida.

8 Portaria Interministerial MPS/MF nº 01, de 8 de janeiro de 2016, publicada no DOU de 12.01.2016.

fruir de todos os direitos previstos no art. 6º da CF pressupõe uma renda mensal *per capita* bem superior a R\$ 220,00.

Deste modo, para contornar a incoerência apresentada pelo legislador, é possível, por meio de uma visão sistemática do ordenamento, desenhar um patamar remuneratório mais realista acerca da pobreza.

Para tanto, consideremos, primeiramente, as rendas familiares adotadas nos programas sociais já mencionados, a saber: *Minha Casa Minha Vida*, cuja renda mensal total deve ser de até R\$ 4.650,00, equivalente hoje a 5,28 salários-mínimos, e *ProUni*, cuja renda mensal total deve ser de até R\$ 2.640,00, equivalente a 3 salários-mínimos.

Consideremos também que tanto no caso do *salário-família* quanto no caso da isenção do *IRPF* os benefícios podem ser cumulativos dentro da família, ou seja, mais de uma renda mensal de até R\$ 1.903,98 pode ser isenta do *IRPF* e mais de uma renda mensal de até R\$ 1.212,64 pode gerar o pagamento do benefício previdenciário. Assim, a lei reconhece benefícios ligados à pobreza para famílias com rendas totais mensais equivalentes, respectivamente, a 4,32 e a 2,75 salários-mínimos.

Consideremos, por fim, o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, segundo o qual, em média, cada lar brasileiro tem 3,3 moradores⁹.

Em uma matemática simplista, não isenta de eventuais críticas metodológicas, é possível deduzir que, para o Programa *Minha Casa Minha Vida*, pobre é a família com renda mensal *per capita* média equivalente a 1,6 salário-mínimo ($5,28/3,3 = 1,6$), enquanto, para o Programa *ProUni*, pobre é a família com renda mensal *per capita* média equivalente a 0,9 salário-mínimo ($3/3,3 = 0,9$).

De outro lado, também em uma análise simplista, é possível inferir que pobre, para efeito de *IRPF*, é a família com renda mensal *per capita* média de 1,3 salário-mínimo ($4,32/3,3 = 1,3$), enquanto, para pagamento do *salário-família*, pobre é a família com renda mensal *per capita* média de 0,83 salário-mínimo ($2,75/3,3 = 0,83$).

É evidente que essa matemática não é tão exata e pode sofrer uma correção metodológica mais crítica, até porque é fato público e notório

9 IBGE. Censo Demográfico 2010. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br.

que as famílias mais pobres geralmente são mais numerosas, o que diminuiria o valor da renda mensal *per capita* a partir dos critérios anteriormente citados.

Mas o raciocínio desenvolvido anteriormente tem a seu favor dois bons argumentos.

Em primeiro lugar, a conta no caso do *IRPF* poderia ter resultado mais alto porque, até a presente data, não há definição da faixa de isenção para o exercício de 2016. Isso elevaria a renda mensal *per capita*.

Em segundo lugar, o raciocínio está longe de ser arbitrário porque o valor atual do salário-mínimo (R\$ 880,00) é incapaz de atender a todas as exigências previstas no art. 7º, IV, da Constituição Federal.

Ora, sendo o salário-mínimo manifestamente inapto a suprir os custos com todos os itens elencados no mencionado dispositivo, parece-nos legítima a conta realizada a partir das referências legislativas que tratam da pobreza no País.

Portanto, pobres são as famílias com rendas mensais *per capita* médias de 1,6, 0,9, 1,3 e 0,83 salário-mínimo segundo os programas sociais mencionados, e, na média geral, pode-se afirmar que pobres são as famílias com mensal *per capita* de 1,15 salário-mínimo. Esse é o patamar que define a pobreza segundo a legislação brasileira.

CONCLUSÃO

A estipulação de um critério objetivo que substitua (ou complementamente) o § 3º do art. 20 da LOAS é um dos temas mais controvertidos nos litígios que envolvem a concessão do benefício assistencial, haja vista que o STF já se manifestou sobre a inadequação do referido dispositivo, mas não apontou claramente qual seria o patamar remuneratório *per capita* máximo que identifique a pobreza.

Por outro lado, a jurisprudência corre o risco de gerar insegurança jurídica porque comumente se vale da hermenêutica principiológica para contornar os rigores da LOAS. É comum encontrarmos nos julgados argumentos baseados no princípio da justiça social, da dignidade da pessoa humana, da razoabilidade, etc.

Contudo, o nível de abstração é alto nesses raciocínios e leva a decisões injustas quando os valores adotados não são os mesmos entre diferentes julgadores. Conforme aponta Jorge Octávio Lavocat Galvão, “tudo é passível de revisão a depender dos valores que sejam contrastados”¹⁰.

Conforme restou demonstrado no artigo, a legislação brasileira possui várias referências de renda mensal que convergem para um conceito jurídico de pobreza muito mais próximo da realidade do que o critério de 1/4 do salário-mínimo da LOAS. Portanto, é possível extrair do ordenamento jurídico uma regra clara e precisa acerca da pobreza, não havendo necessidade do Poder Judiciário socorrer-se da hermenêutica principiológica.

A partir dessas referências e ressalvadas eventuais correções metodológicas, chegou-se ao valor mensal *per capita* de até 1,15 salário-mínimo para a identificação da pobreza. Trata-se de um critério objetivo com notório fundamento legal que pode dar mais racionalidade à concessão do BPC da LOAS. Além disso, a renda mensal *per capita* de até 1,15 salário-mínimo está muito mais próxima de reduzir as “vidas severinas” pelo País.

REFERÊNCIAS

- CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. Políticas públicas de erradicação da pobreza no Brasil: promoção de direitos sociais e redução da desigualdade. In: *O direito as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.
- GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. *O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- IBGE. Censo Demográfico 2010. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 7 nov. 2015.
- MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Princípios de direito previdenciário*. 4. ed. São Paulo: LTr, 2001.
- MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: RT, 2014.
- VILELA, José Correia. Conceito jurídico de pobreza na construção da Seguridade Social. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2005.

10 GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. *O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de Direito*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 197.

2049

Supri

10.05.21
EDcl no
Relator
Embte.(
Proc.(a/
Embdo.
Adv.(a/s

do S
Sen