

COLEÇÃO  
MANUAIS **Dizer**  
**o Direito**

Coord.: MÁRCIO CAVALCANTE

Phelipe Cardoso

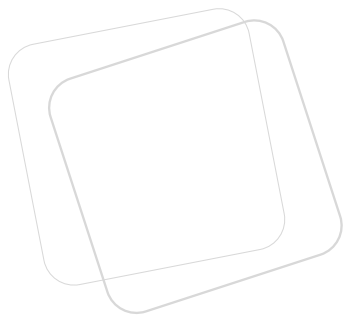
MANUAL DE  
**DIREITO**  
**PREVIDENCIÁRIO**

**5<sup>a</sup>** edição

revista,  
atualizada  
e ampliada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)



# SEGURIDADE SOCIAL

**Sumário:** 1. Noções gerais – 2. Conceituação e disposições constitucionais sobre saúde – 3. Conceituação e disposições constitucionais sobre assistência social – 4. Princípios: 4.1. Princípios da Seguridade Social previstos no art. 194, parágrafo único, da Constituição; 4.2. Outros princípios da Seguridade Social previstos na Constituição; 4.3. Princípios da Seguridade Social reconhecidos pela doutrina – 5. Principais benefícios no âmbito da assistência social: 5.1. Benefício de prestação continuada; 5.2. Auxílio-inclusão – Resumo.

## 1. NOÇÕES GERAIS

---

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), são direitos sociais a educação, a **saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, bem como a **assistência** aos desamparados (art. 6º, CF/1988).

A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais (art. 193, CF/1988).

Dentro do Título VIII, que cuida da ordem social, a Constituição Federal traz o Capítulo II, que trata especificamente da Seguridade Social (arts. 194 a 204 da CF/1988). O Capítulo II do Título VIII é dividido em quatro seções, contendo, a primeira delas, disposições gerais sobre a Seguridade Social, sendo cada uma das três seguintes dedicadas aos três ramos integrante da Seguridade Social.

A **Seguridade Social**, como direito social, é um dos instrumentos jurídicos para concretização do objetivo de alcançar o bem-estar e a justiça sociais.

A Seguridade Social tem por fundamentos a dignidade da pessoa humana, a solidariedade, a cidadania e os valores sociais do trabalho (art. 1º, II, III e IV, CF/1988), e se desenvolve em função dos objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária e de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, CF/1988).

Assim como os direitos inerentes a cada um dos ramos que a compõem, a Seguridade Social possui **natureza jurídica** de direito humano fundamental de segunda geração ou dimensão.

Fala-se em direito fundamental porque é um direito humano que está positivado (escrito) e assegurado no texto da Constituição.

Os direitos fundamentais de segunda geração ou dimensão são os direitos de caráter social, econômico e cultural, caracterizando-se como prestações positivas proporcionadas pelo Estado (fazer, fornecer), direta ou indiretamente, em favor do cidadão, como forma de possibilitar melhores condições de vida e realização de igualdade material (igualização de situações sociais desiguais).

Como **definição**, “a seguridade social compreende um **conjunto integrado de ações** de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a **assegurar** os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194, CF/1988).

Ramos da Seguridade Social		
Saúde	Assistência social	Previdência Social

Note-se que, em seus três ramos, a Seguridade Social não está restrita ao setor público. Há prestação de serviços de saúde, assistência social e Previdência Social por meio das iniciativas pública e privada. Como dito, a Seguridade abrange um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade.

Quanto à Seguridade Social **como um todo** (e não os seus ramos individualizados), a competência legislativa é privativa da União (art. 22, XXIII, CF/1988), sem prejuízo de que lei complementar autorize os estados a legislar sobre questões específicas em matéria de Seguridade (art. 22, parágrafo único, CF/1988).

O ramo da saúde está previsto nos arts. 196 a 200 da CF/1988. A lei básica de regência desse setor é a Lei nº 8.080/1990, Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências.

A competência legislativa e administrativa para tratar desse assunto é, respectivamente, concorrente (competência legislativa) e comum (competência administrativa) entre União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 23, II; art. art. 24, XII; art. 30, I, II e VII, CF/1988).

Na competência legislativa concorrente, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos estados (art. 24, § 2º, CF/1988); inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, § 3º, CF/1988); a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º, CF/1988). Na competência administrativa comum, leis complementares podem fixar normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 23, parágrafo único, CF/1988). Ainda não existem tais leis complementares nas matérias dos ramos da Seguridade Social.

O ramo da assistência social está disciplinado nos arts. 203 e 204 da CF/1988. A lei básica de regência desse setor é a Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, que dispõe sobre a organização da assistência social, e dá outras providências.

Assim como na saúde, a competência legislativa e administrativa para tratar desse assunto é, respectivamente, concorrente e comum entre União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 23, II, IX e X; art. 24, XIV e XV; art. 30, I e II, CF/1988).

O ramo da Previdência Social está previsto no art. 40 (Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores – RPPS), nos arts. 42, §§ 1º e 2º, e 142, X (Regime Próprio de Previdência Social dos Militares, que é uma subespécie de Regime Próprio), no art. 201 (Regime Geral de Previdência Social – RGPS), no art. 202 (Previdência Complementar), todos da Constituição Federal, além das regras permanentes e de transição previstas no corpo da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência** (bloco de constitucionalidade).

A legislação infraconstitucional básica é a seguinte:

- (i) quanto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS): Lei nº 8.212/1991 – Plano de Custeio da Previdência (PCPS), Lei nº 8.213/1991 – Plano de Benefícios da Previdência Social (PBPS) e Decreto nº 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social (RPS)<sup>1</sup>, que regulamenta o PCPS e o PBPS. Por imposição da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**, futuras Leis Complementares federais estabelecerão: a disciplina das aposentadorias especiais e do tempo de contribuição dos professores (art. 201, §§ 1º e 8º, CF/1988); a cobertura de benefícios não programados, inclusive os decorrentes de acidente do trabalho, que poderá ser atendida concorrentemente pelo RGPS e pelo setor privado (art. 201, §10, CF/1988); e vedações, regras e condições para a acumulação de benefícios previdenciários (art. 201, §15, CF/1988). As Leis nº 8.212/1991 e nº 8.213/1991 consideram-se recepcionadas como leis complementares nos pontos reservados a esse tipo de ato legislativo; nos pontos não reservados à lei complementar e que não contrariam o novo texto constitucional e as disposições contidas no corpo da própria **EC nº 103/2019**, os Planos de Custeio e de Benefícios foram recepcionadas pela **Reforma da Previdência** e permanecem vigentes como leis ordinárias;
- (ii) quanto ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS): Lei nº 9.717/1998 (dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dos militares dos estados e do Distrito Federal, e dá outras providências), Lei nº 10.887/2004 (dispõe, essencialmente, sobre cálculo

1. O Decreto nº 3.048/1999 – Regulamento da Previdência Social (RPS) recentemente passou por ampla e relevante revisão através do Decreto nº 10.410/2020, que, dada a sua amplitude, tem sido chamado de “Novo Regulamento da Previdência Social”. O Decreto nº 10.410/2020 atualiza o Regulamento em razão de mudanças legislativas ocorridas, inclusive a **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**, encampa entendimentos jurisprudenciais sedimentados na matéria e moderniza o funcionamento da Previdência Social em muitos aspectos que são tipicamente tratados em nível infralegal.

de benefícios e sobre contribuições previdenciárias), Lei nº 8.112/1990 (dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, contendo normas específicas sobre o RPPS federal), Lei nº 6.880/1980 (dispõe sobre o Estatuto dos Militares) e Lei nº 3.765/1960 (dispõe sobre as pensões militares). Por imposição da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**, futura Lei Complementar federal estabelecerá normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos regimes próprios existentes (art. 40, § 22, CF/1988, na redação da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**);

- (iii) quanto à Previdência Complementar: Leis Complementares nºs 108/2001 (regula a relação entre entes públicos e entidades fechadas de previdência complementar, e dá outras providências) e 109/2001 (dispõe sobre o Regime de Previdência Complementar, e dá outras providências); e Lei nº 12.816/2012 (institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, e dá outras providências).

A Previdência Social é um seguro com regime jurídico especial, de direito público, de caráter contributivo, com natureza estatutária ou contratual (previdência complementar), que visa assegurar benefícios e serviços em casos de contingências que impossibilitem a subsistência pelo trabalho. Em outros dizeres, consiste em um seguro público, estatutário ou contratual, normalmente prestado a quem contribuir, visando cobrir contingências futuras, programadas ou não, ligadas à incapacidade laboral (real ou presumida).

Quanto à competência legislativa, a Previdência Social tem peculiaridades. O art. 24, XII, CF/1988 prevê que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a Previdência Social. Contudo, não são todos os entes políticos que legislam sobre todos os assuntos em matéria de Previdência Social. Da interpretação sistemática da Constituição extrai-se que, em verdade, cada ente federativo possui competências legislativas privativas; porém, como todos eles, em alguma medida, legislam sobre o tema, diz-se que, sob uma ótica global, a competência legislativa é concorrente.

A União legisla privativamente sobre: RGPS (art. 201, CF/1988); normas gerais do regime próprio dos servidores (arts. 40, CF/1988) e das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares (art. 22, XXI, CF/1988, na redação da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**); disciplina plena do regime próprio de seus servidores e militares (arts. 40 e 142, CF/1988); e previdência complementar (art. 202, CF/1988). Em respeito ao princípio federativo, os demais entes políticos (estados, Distrito Federal e municípios) legislam privativamente sobre normas específicas dos regimes próprios de Previdência Social dos seus servidores e militares (estes, no caso de estados e Distrito Federal), observadas as normas gerais editadas pela União. As competências administrativas, pelo princípio da execução direta, seguem a distribuição das competências legislativas.

<b>Competências legislativa e administrativa em matéria de Previdência Social</b>	
<b>Competência legislativa da União</b>	<b>Competência legislativa dos demais entes da federação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– RGPS (art. 201, CF/1988);</li> <li>– Normas gerais do regime próprio dos servidores e das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;</li> <li>– Disciplina plena do regime próprio de seus servidores e militares; e</li> <li>– Previdência complementar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Normas específicas dos regimes próprios de Previdência Social dos seus servidores e militares (estes, no caso de estados e Distrito Federal), observadas as normas gerais editadas pela União.</li> </ul>
<b>Competências legislativa e administrativa em matéria de Previdência Social</b>	
<b>Competência legislativa da União</b>	<b>Competência legislativa dos demais entes da federação</b>
Como todos os entes, em alguma medida, legislam sobre o tema, diz-se que, sob uma ótica global, a competência legislativa é concorrente.	
Pelo princípio da execução direta, as competências administrativas seguem a distribuição das competências legislativas.	

Observa-se que existe uma gradação de exigências para o acesso aos diferentes ramos da Seguridade Social. Essas exigências são crescentes, conforme se trate de saúde, assistência social e Previdência Social.

Para ter direito à saúde pública, basta precisar, isto é, basta haver uma contingência (necessidade de tratamento preventivo ou curativo). Não é necessário cumprir requisitos legais de acesso, ter qualidade de segurado nem contribuir especificamente para tanto.

Para fazer jus a uma prestação da assistência social pública é preciso haver uma contingência (necessidade social elementar) e, além disso, cumprir os requisitos legais para gozo do benefício ou do programa social. Não é necessário ter qualidade de segurado nem contribuir especificamente para tanto.

Para acessar a Previdência Social, exige-se uma contingência (incapacidade laboral efetiva ou presumida), o cumprimento de requisitos legais (requisitos dos benefícios ou serviços), ter qualidade de segurado junto ao respectivo regime de Previdência Social e, via de regra, ter contribuído para esse regime. No modelo brasileiro, a nota da **contributividade** é inerente (embora de maneira não absoluta) à Previdência Social, e somente a ela.

<b>Seguridade Social – gradação de exigências</b>		
<b>Saúde</b>	<b>Assistência</b>	<b>Previdência</b>
Contingência	Contingência	Contingência
–	Requisitos	Requisitos
–	–	Qualidade de segurado
–	–	Contribuições

## 2. CONCEITUAÇÃO E DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE SAÚDE

A Constituição Federal (CF/1988) dedicou à saúde a Seção II do Capítulo II (Da Seguridade Social) do Título VIII (Da Ordem Social). O ramo da saúde está disciplinado nos arts. 196 a 200 da CF/1988. Em nível infraconstitucional, a regência básica desse setor está contida na Lei nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e dá outras providências.

De acordo com a CF/1988, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196, CF/1988). Trata-se de direito fundamental social, de segunda geração ou dimensão (direito prestacional).

Em razão da garantia de acesso universal e igualitário, para ter direito à saúde pública, basta a contingência (necessidade de atendimento preventivo ou curativo). Não é necessário cumprir requisitos legais, ter qualidade de segurado e nem contribuir.

Os serviços **públicos e privados** de saúde são de **relevância pública** (art. 197, CF/1988).

### **Saúde pública e Sistema Único de Saúde – SUS:**

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um **sistema único**, organizado de acordo com as seguintes diretrizes (art. 198, CF/1988):

- (i) descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- (ii) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- (iii) participação da comunidade.

Ao SUS compete, além de outras atribuições, nos termos da lei (art. 200, CF/1988):

- (i) controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- (ii) executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- (iii) ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- (iv) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- (v) incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação (redação dada pela Emenda Constitucional nº 85/2015);
- (vi) fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;

- (vii) participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- (viii) colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

### Financiamento do SUS:

O SUS é financiado com recursos da seguridade social (especialmente as contribuições sociais – art. 195, CF/1988) e dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de outras fontes (art. 198, § 1º, CF/1988).

<b>Fontes de financiamento do SUS</b>
Recursos da seguridade social (especialmente as contribuições sociais – art. 195, CF/1988)
Orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios
Outras fontes

A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde **recursos mínimos** derivados da aplicação de percentuais calculados (art. 198, § 2º, CF/1988):

- (i) no caso da União, sobre a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);
- (ii) no caso dos estados e do Distrito Federal, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 (ITCMD, ICMS e IPVA) e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, da CF (repasses da União sobre IRRF, IR, IPI e impostos residuais), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios;
- (iii) no caso dos municípios e do Distrito Federal, sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 (IPTU, ITBI e ISSQN) e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º, da CF (repasses da União sobre IRRF, IR, IPI e ITR e repasses dos estados sobre IPVA e ICMS).

A CF/1988 determina que a lei complementar, a qual deverá ser reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá (art. 198, § 3º, CF/1988):

- (i) os **percentuais** de receita de arrecadação e repasses que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar em saúde (itens “i” e “ii” acima);
- (ii) os **critérios de rateio** dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e dos estados destinados a seus respectivos municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais; e
- (iii) as normas de **fiscalização, avaliação e controle** das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.



<b>Aplicação de percentuais mínimos em saúde (art. 198, § 2º, CF/1988)</b>		
A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:		
<b>União</b>	<b>Estados e Distrito Federal</b>	<b>Municípios</b>
a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15%.	o produto da arrecadação de ITCMD, ICMS e IPVA e do repasse da União sobre IRRF, IR, IPI e impostos residuais.	o produto da arrecadação de IPTU, ITBI e ISSQN; do repasse da União sobre IRRF, IR, IPI e ITR; e do repasse dos Estados sobre IPVA e ICMS.
A regulamentação dos percentuais mínimos dos estados, Distrito Federal e municípios, dos critérios de rateio e dos procedimentos de fiscalização (art. 198, § 3º, CF) constam da Lei Complementar nº 141/2012.		

### **Saúde privada:**

A assistência à saúde é **livre** à iniciativa privada (art. 199, *caput*, CF/1988).

As instituições privadas poderão participar de forma **complementar** do SUS, segundo diretrizes deste, mediante **contrato de direito público** ou **convênio**, tendo **preferência** as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos (art. 199, § 1º, CF/1988).

É **vedada** a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas **com** fins lucrativos (art. 199, § 2º, CF/1988). É **vedada**, outrossim, a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no país, **salvo** nos casos previstos em lei (art. 199, § 3º, CF/1988).

### **Órgãos para transplante:**

Segundo a Constituição, a lei disporá sobre as condições e os requisitos que facilitem a remoção de órgãos, tecidos e substâncias humanas para fins de transplante, pesquisa e tratamento, bem como a coleta, o processamento e a transfusão de sangue e seus derivados, sendo **vedado** todo tipo de **comercialização** (art. 199, § 4º, CF/1988).

Seguindo o comando constitucional, a Lei nº 9.434/1997 dispõe sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.175/2017.

Na mesma linha, a Lei nº 10.205/2001 regulamenta o dispositivo constitucional no que diz respeito a coleta, processamento, estocagem, distribuição e aplicação do sangue, seus componentes e derivados, e estabelece o ordenamento institucional indispensável à execução adequada dessas atividades. A lei, de sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 3.990/2001.

### **Agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias:**

A Constituição dispõe que os gestores locais do SUS poderão admitir **agentes comunitários de saúde** e **agentes de combate às endemias** por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação (art. 198, § 4º, CF/1988).

A CF/1988 determina que a lei federal disponha sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os planos de carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para o cumprimento do referido piso salarial (art. 198, § 5º, CF/1988).

Quanto ao regime jurídico desses profissionais, destaca-se que eles poderão perder o cargo, além das hipóteses inerentes aos demais servidores, previstas no art. 41, § 1º (sentença judicial transitada em julgado, processo administrativo com ampla defesa e procedimento de avaliação periódica de desempenho com ampla defesa), e no art. 169, § 4º (ato normativo motivado de cada um dos poderes, em caso de superação do limite de gastos com pessoal contido na Lei de Responsabilidade Fiscal), da CF, em caso de descumprimento dos **requisitos específicos**, fixados em lei, para o seu exercício (art. 198, § 6º, CF/1988).

A Emenda Constitucional nº 120/2022 incluiu novas disposições no art. 198 da Constituição no intuito de valorizar os profissionais em questão, fortalecendo garantias remuneratórias e previdenciárias.

O vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias fica sob responsabilidade da União, e cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer, além de outros consectários e vantagens, incentivos, auxílios, gratificações e indenizações, a fim de valorizar o trabalho desses profissionais (art. 198, §7º, CF/1988, incluído pela EC nº 120/2022). Os recursos destinados ao pagamento do vencimento dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva (art. 198, §8º, CF/1988, incluído pela EC nº 120/2022). O vencimento desses profissionais não será inferior a 2 (dois) salários mínimos, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 198, §9º, CF/1988, incluído pela EC nº 120/2022). Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias terão também, em razão dos riscos inerentes às funções desempenhadas, aposentadoria especial e, somado aos seus vencimentos, adicional de insalubridade (art. 198, §10, CF/1988, incluído pela EC nº 120/2022). Os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para pagamento do vencimento ou de qualquer outra vantagem dos agentes não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal (art. 198, §11, CF/1988, incluído pela EC nº 120/2022).

A Lei nº 11.350/2006 dispõe sobre as atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.

### **Pisos salariais do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira:**

A EC nº 124/2022 incluiu os §§ 12 e 13 do art. 198 da CF/1988, determinando que lei federal institua pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. Previu, ainda, que até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei dos pisos salariais, a União,

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.

A Lei federal nº 14.434/2022 alterou a Lei nº 7.498/1986 (que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem) para instituir o referido para instituir o piso salarial nacional.

O Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 127/2022, prestando competência à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira aos entes subnacionais, às entidades filantrópicas e aos prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, com vista ao cumprimento dos pisos salariais. Isso porque que lei federal não pode impor piso salarial a Estados e Municípios sem aportar integralmente os recursos necessários para cobrir a diferença remuneratória, sob pena de comprometer sua autonomia financeira, violando o princípio federativo.

Na ADI 7222/DF, o STF, em decisão de referendo de medida cautelar, determinou que seja implementado o piso salarial nacional, nos seguintes termos:

- (i) em relação aos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022;
- (ii) em relação aos servidores públicos dos Estados, Distrito Federal, Municípios e de suas autarquias, bem como aos profissionais contratados por entidades privadas que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS, a implementação da diferença resultante do piso salarial nacional deve se dar em toda a extensão coberta pelos recursos provenientes da assistência financeira da União (conforme EC nº 127/2022); e
- (iii) em relação aos profissionais celetistas em geral, a implementação do piso salarial nacional deve ocorrer na forma prevista na Lei nº 14.434/2022, a menos que se convencie diversamente em negociação coletiva, dada a preocupação com demissões em massa ou comprometimento dos serviços de saúde. Nesse caso, deve prevalecer o negociado sobre o legislado (RE 590.415, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; ARE 1.121.633, Rel. Min. Gilmar Mendes).

### **3. CONCEITUAÇÃO E DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Constituição Federal (CF/1988) dedicou à assistência social a Seção IV do Capítulo II (Da Seguridade Social) do Título VIII (Da Ordem Social). O ramo da assistência social está disciplinado nos arts. 203 e 204 da CF/1988. Em nível infraconstitucional, a regência desse setor provém essencialmente da Lei nº 8.742/1993, que dispõe sobre a organização da assistência social, e dá outras providências.

A assistência social é direito fundamental e dever do estado de atendimento das necessidades humanas básicas ou essenciais, com o fim de prover os mínimos

sociais a qualquer pessoa que precisar, através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade. Trata-se de direito fundamental social, de segunda geração ou dimensão (direito prestacional).

Para fazer jus a uma prestação da assistência social pública é preciso haver uma contingência (necessidade social elementar) e, além disso, cumprir os requisitos legais para gozo do benefício ou do programa social. Não é necessário ter qualidade de segurado, nem contribuir.

De acordo com o texto constitucional, a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por **objetivos** (art. 203, CF/1988):

- (i) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- (ii) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- (iii) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- (iv) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- (v) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; e
- (vi) a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (inciso incluído pela Emenda Constitucional nº 114/2021).

Em consonância com o novo objetivo do art. 203, VI, da CF/1988, a mesma EC nº 114/2021 incluiu importante parágrafo único ao art. 6º da Constituição Federal, estabelecendo o direito social fundamental de que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social fará jus a uma **renda básica familiar**, garantida pelo poder público em **programa permanente de transferência de renda**, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária. A EC nº 114/2021 acrescentou, ainda, o art. 118 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/1988, estabelecendo que os limites, as condições, as normas de acesso e os demais requisitos dessa prestação assistencial serão determinados, na forma da lei e respectivo regulamento, até 31 de dezembro de 2022; contudo; o mesmo dispositivo dispensa, exclusivamente no exercício de 2022, a observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa no referido exercício. Vale dizer: o princípio da legalidade foi excepcionado no exercício 2022 quanto a essa ação governamental, podendo a prestação ser inteiramente regulamentada em nível infralegal, mesmo que acarrete aumento de despesa no exercício.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para financiar esse direito fundamental social de renda básica familiar, além das fontes de custeio da Seguridade Social em geral, a Emenda Constitucional nº 114/2021 criou uma nova (art. 107-A, ADCT, incluído pela EC nº 114/2021, na redação da EC nº 126/2022): os recursos oriundos do espaço fiscal decorrente da diferença entre o valor total dos precatórios expedidos a cada ano e um dado limite, que foi definido como sendo o equivalente ao valor da despesa

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195 da Constituição Federal, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes **diretrizes** (art. 204, CF/1988):

- (i) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
- (ii) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

É facultado aos estados e ao Distrito Federal vincular o programa de apoio à inclusão e promoção social até 0,5% (cinco décimos por cento) de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de (art. 204, parágrafo único, CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 42/2003):

- (a) despesas com pessoal e encargos sociais;
- (b) serviço da dívida;
- (c) qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

Tal possibilidade é uma exceção à regra constitucional que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV, CF/1988).

## 4. PRINCÍPIOS

Os princípios da Seguridade Social são aplicáveis a todos os seus ramos. Sem prejuízo dos princípios da Seguridade, existem outros que são próprios e específicos de cada ramo.

### 4.1. Princípios da Seguridade Social previstos no art. 194, parágrafo único, da Constituição

O art. 194, parágrafo único, da Constituição prevê que compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a Seguridade Social, com base em um elenco de sete objetivos.

---

global com precatórios paga no exercício de 2016 (incluídos os restos a pagar pagos) corrigida monetariamente a cada ano pelo IPCA. Criou-se, então, um montante limite para pagamento de precatórios em cada exercício (“teto de precatórios”, equivalente ao total pago em 2016, corrigido pelo IPCA ano a ano); a diferença entre esse limite e o total de precatórios expedidos corresponde ao espaço fiscal destinado ao custeio da Seguridade Social e, especificamente, do programa permanente de transferência de renda devido a todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social (art. 6º, parágrafo único, c/c art. 203, VI, CF/1988). As requisições de pequeno valor não estão sujeitas a limite de pagamento, porém seu montante global em cada exercício é deduzido do “teto de precatórios” do mesmo exercício, reduzindo ainda mais o montante limite para pagamento de precatórios (art. 107-A, §1º, ADCT).

Essa fonte temporária de custeio da Seguridade Social teria vigência até o fim de 2026. Contudo, por força de decisão do STF, ficou limitada ao exercício de 2022. No julgamento da ADI 7064, o STF considerou que a postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 caracteriza-se como providência incompatível com o Texto Constitucional. Assim, entre outros pontos, a Corte julgou no sentido de (i) dar interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 107-A do ADCT para que seus efeitos somente operem para o exercício de 2022; (ii) declarar a inconstitucionalidade, com supressão de texto, dos incisos II e III do mesmo dispositivo; e (iii) declarar a inconstitucionalidade por arrastamento dos §§ 3º, 5º e 6º do mesmo art. 107-A da CF/1988.

Esses objetivos são tratados pela doutrina como verdadeiros princípios norteadores da Seguridade Social como um todo.

Tais princípios têm grande incidência em provas de concurso, por isso é relevante conhecê-los.

### **Princípio da universalidade da cobertura e do atendimento:**

A universalidade da cobertura visa atingir a maior abrangência possível de contingências (riscos sociais) a serem cobertas pela saúde, pela assistência social e pela Previdência Social. É a vertente objetiva do princípio em estudo, porque foca nos riscos sociais a serem protegidos e não nos indivíduos beneficiados.

No entanto, como os recursos econômicos destinados à Seguridade Social são finitos, não é possível concretizar o ideal de uma cobertura realmente universal de contingências, devendo-se ponderar tal valor com outros de igual envergadura constitucional, à luz do princípio da reserva do possível.

Como exemplos de universalidade de cobertura, observa-se que o acesso à saúde é universal e igualitário, não sendo necessário ter qualidade de segurado nem pagar contribuições; no entanto, dada a finitude de recursos, a dispensação pública de medicamentos que **não constem** das listas do Sistema Único de Saúde (SUS) depende do preenchimento de requisitos, entre os quais a incapacidade financeira do paciente de arcar com o custo do medicamento (STJ, REsp. Repetitivo nº 1.657.156/RJ). Outro exemplo de universalidade de cobertura é a previsão de que a Previdência Social tem por finalidade assegurar aos seus beneficiários os meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares e prisão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente (art. 1º, PBPS); contudo, para viabilizar esse grau de cobertura, exige-se dos beneficiários qualidade de segurado, pagamento de contribuições e cumprimento de requisitos de acesso.

A universalidade de atendimento objetiva proteger o maior número possível de pessoas que se encontrem nas situações de riscos sociais cobertos. Em outros termos, almeja-se atingir o maior acesso possível de beneficiários às coberturas eleitas. É a faceta subjetiva do princípio em comento, porque foca nos indivíduos beneficiados pelo sistema de Seguridade Social.

Um exemplo de universalidade de atendimento é o chamado Sistema Especial de Inclusão Previdenciária: a Constituição determina que a lei institua tal sistema, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda, inclusive os que se encontram em situação de informalidade, e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (art. 201, § 12, CF/1988, na redação da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**). Outro exemplo é a previsão da existência do segurado facultativo do RGPS (art. 13, PBPS), o qual, não fosse tal disposição, estaria excluído da proteção previdenciária. Pode-se lembrar, ainda, dos sucessivos acordos internacionais celebrados pelo Brasil em matéria previdenciária, viabilizando o reconhecimento do tempo de contribuição prestado por brasileiros em outros países signatários.

### **Princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais:**

Trata-se de uma derivação do princípio da isonomia (art. 5º, *caput* e I, CF/1988).

Deve haver cobertura equivalente por parte da Seguridade Social às populações urbanas e rurais, sem distinção de relevância/importância, ressalvada a desigualação dos desiguais (igualdade material) do ponto de vista da estruturação/organização da sociedade.

Veda-se a discriminação negativa entre trabalhadores urbanos e rurais pelo simples critério pessoal ou geográfico. As distinções de tratamento possíveis são apenas aquelas que sejam justificadas constitucionalmente como forma de imprimir igualdade material aos individuais em situações desiguais.

Por exemplo: não se pode limitar o acesso ao SUS para populações rurais de determinada região. No entanto, é cabível um direcionamento ou uma especialização do serviço de saúde em vista das peculiaridades de determinada região (endemia, perfil populacional etc.). Ou ainda: não é possível, com base em critério pessoal, pagar benefícios menores a trabalhadores urbanos ou rurais. Contudo, é lícito um redutor etário na aposentadoria por idade dos trabalhadores rurais, dadas as características próprias do cotidiano laboral sacrificado dos rurícolas.

### **Princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços:**

A seletividade é um limitador da universalidade de cobertura, voltado, sobretudo, ao legislador, visando escolher os riscos mercedores de proteção diante da finitude econômica de recursos (reserva do possível).

Os requisitos em geral dos benefícios assistenciais e previdenciários são previstos em função da necessária seletividade dentro do universo de potenciais contingências sociais a serem cobertas e de beneficiários a usufruírem dessas prestações.

A distributividade, voltada especialmente ao administrador e ao julgador, visa concretizar a justiça social, a igualdade material e a desconcentração de riquezas a partir dos critérios de seletividade.

A previsão de concessão de benefício assistencial, no valor de um salário mínimo, ao idoso ou ao deficiente que sejam considerados miseráveis, sem possibilidade de se sustentarem ou de serem sustentados por sua família (art. 203, V, CF/1988), é manifestação da distributividade. Na mesma linha, lembra-se da concessão de salário-família e auxílio-reclusão apenas, respectivamente, a segurados e dependentes de baixa renda (art. 201, IV, CF/1988).

### **Princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios:**

Protege-se o receptor de benefício no âmbito da Seguridade Social contra a redução de seu valor. Adquirido o direito, não são permitidas alterações legais ou regulamentares que conduzam à diminuição do valor da prestação.

A irredutibilidade é nominal. Isso significa que não há garantia de preservação do valor da prestação diante do fenômeno inflacionário.

Na Previdência Social, por sua vez, a irredutibilidade é do valor real, conforme critérios definidos em lei (art. 201, §4º, CF/1988).

<b>Irredutibilidade de valor dos benefícios</b>	
<b>Nominal</b>	<b>Real</b>
<p>Saúde Assistência social</p>	<p>Previdência Social</p>

### **Princípio da equidade na forma de participação no custeio:**

Vertente dos princípios tributários da isonomia e da capacidade contributiva (arts. 150, II, e 145, § 1º, CF/1988), que, por seu turno, são expressões do princípio geral da igualdade (art. 5º, *caput*, CF/1988).

Por esse princípio, cada agente chamado ao custeio da Seguridade Social deve participar equitativamente de acordo com sua capacidade de contribuição, isto é, proporcionalmente às suas forças econômicas e/ou ao grau de causação de eventos a serem cobertos pela Seguridade.

São muitos os exemplos:

- (i) as contribuições sociais dos empregadores poderão ter alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho (art. 195, § 9º, CF/1988);
- (ii) como manifestação concreta do art. 195, § 9º, CF/1988, as instituições financeiras pagam contribuição previdenciária (cota patronal) com alíquota adicional de 2,5% sobre a sua folha de pagamentos (art. 22, § 1º, PCPS), dadas a alta lucratividade e a grande mecanização do setor;
- (iii) para o financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, a empresa deve pagar alíquotas adicionais de 1%, 2% ou 3%, conforme o grau de risco de acidente na atividade preponderante seja, respectivamente, considerado leve, médio ou grave (art. 22, II, PCPS – alíquotas adicionais GILRAT – Grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente de riscos ambientais de trabalho);
- (iv) no regime simplificado de recolhimento de contribuição, visando inclusão previdenciária, os segurados contribuintes individuais que prestem serviço por conta própria e facultativos podem optar por recolher contribuição com base de cálculo e alíquota reduzidas (art. 201, § 12, CF/1988; art. 21, §§ 2º a 4º, Lei nº 8.212/1991).

### **Princípio da diversidade da base de financiamento:**

Também é conhecido como princípio da universalidade do custeio. Segundo este princípio, a Seguridade Social deve ser financiada por múltiplas fontes de custeio, com participação de diversos setores da sociedade e do governo.



Sendo assim, a própria Constituição estabelece que a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais (art. 195):

- (i) do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada incidente sobre:
  - (i.a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
  - (i.b) a receita ou o faturamento;
  - (i.c) o lucro;
- (ii) do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- (iii) sobre a receita de concursos de prognósticos (apostas e loterias);
- (iv) do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

A Constituição prevê, ainda, que a lei poderá instituir outras contribuições sociais destinadas a garantir a manutenção ou expansão da Seguridade Social, desde que obedecidos os critérios para criação de impostos residuais da União (art. 195, § 4º, CF/1988).

No âmbito do RGPS, a Lei nº 8.212/1991 prevê um rol de outras receitas de financiamento da Seguridade Social para além dos orçamentos e das contribuições (arts. 11, III, e 27).

A **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência** acrescentou ao art. 194, VI, da CF/1988 a previsão de que o princípio da diversidade da base de financiamento deverá operar identificando-se, em rubricas contábeis específicas para cada área, as receitas e as despesas vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social. Não é suficiente o orçamento diferenciado da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados (art. 165, §5º, III, CF/1988); é preciso que, dentro dessa peça orçamentária, haja segregação contábil do orçamento de cada segmento da seguridade.

#### **Princípio do caráter democrático e descentralizado da administração:**

O princípio do caráter democrático e descentralizado da administração se dá mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos públicos colegiados em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.

Trata-se de uma derivação do art. 10 da CF/1988, segundo o qual: “É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

A Lei nº 8.213/1991 (PBPS) criou o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), órgão superior de deliberação colegiada, com os seguintes membros (art. 3º):

seis representantes do Governo Federal e nove representantes da sociedade civil, sendo três representantes dos aposentados e pensionistas, três representantes dos trabalhadores em atividade e três representantes dos empregadores. Note-se que, acerca do princípio em comento, o art. 194, parágrafo único, VII, da Constituição não prevê assento aos pensionistas, o que somente foi feito pelo legislador ordinário. O Decreto nº 4.874/2003 criou os Conselhos de Previdência Social (CPS), unidades descentralizadas do CNPS que funcionam no âmbito das Gerências Executivas do INSS.

A Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social) preconiza que as instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (art. 16).

O CNAS é composto por 18 membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os seguintes critérios: nove representantes governamentais, incluindo um representante dos estados e um dos municípios; nove representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal (art. 17, § 1º, Lei nº 8.742/1993).

Por último, na saúde, o Conselho Nacional de Saúde (CNS) foi criado pela Lei nº 378/1937, tendo como atribuição assessorar o então Ministério da Educação e Saúde, em conjunto com o Conselho Nacional de Educação. A Lei nº 8.142/1990 instituiu os conselhos e as conferências de saúde como instrumentos do controle social, com a participação dos diversos segmentos da sociedade, ao lado do governo, no acompanhamento e na definição de políticas públicas de saúde. Nessa ótica de participação da sociedade, o Decreto nº 99.438/1990 criou o novo CNS, com base nos princípios e diretrizes do SUS, cuja disciplina consta, atualmente, do Decreto nº 5.939/2006. Esse novo CNS congrega diversos segmentos da sociedade: são 48 (quarenta e oito) conselheiros titulares com seus suplentes, representantes de entidades e instituições dos segmentos governo, prestadores de serviços privados de saúde, profissionais de saúde e usuários (art. 3º, Decreto nº 5.939/2006).

Recorde-se que a Medida Provisória nº 1.799-5/1999 extinguiu o Conselho Nacional da Seguridade Social (CNSS), que era composto por representantes do governo, dos trabalhadores, dos aposentados e dos empresários, tendo a atribuição de estabelecer políticas de integração entre saúde, assistência, Previdência e diretrizes gerais do setor.

## **4.2. Outros princípios da Seguridade Social previstos na Constituição**

Ao longo da Constituição Federal são expressa ou implicitamente previstos outros princípios de regência da Seguridade Social, para além daquele elenco do art. 194, parágrafo único.

### **Princípio da precedência da fonte de custeio:**

É também conhecido como princípio da antecedência ou preexistência da fonte de custeio à elevação da despesa, ou como princípio da contrapartida.

O art. 195, §5º, da CF/88 diz que nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social pode ser criado ou majorado sem a correspondente fonte de custeio total.

Segundo este princípio, sempre que um benefício ou serviço da saúde, da assistência social ou da Previdência Social for criado, estendido ou majorado, deve-se indicar expressamente de onde provêm os recursos para suportar o novo alcance da cobertura. Visa-se, com isso, manter a correlação entre receitas e despesas e o consequente equilíbrio das contas da Seguridade Social. O princípio da precedência da fonte de custeio tem aplicação e deve ser respeitado em todas as esferas de Poder, seja legislativa, administrativa ou judicial.

Como exemplos de manifestações desse princípio pode-se mencionar:

(i) impossibilidade de prorrogação da pensão por morte até 24 anos para filho maior não inválido/deficiente (STJ, REsp. Repetitivo nº 1.369.832/SP; Súmula nº 37 da Turma Nacional de Uniformização – TNU);

(ii) extensão da aposentadoria especial aos contribuintes individuais filiados a cooperativas de trabalho ou de produção a partir da criação de fonte de custeio pelo art. 1º da Lei nº 10.666/2003.

**Atenção!** Há uma exceção ao princípio da contrapartida: segundo o STF (RE nº 385.397; RE 659424/RS, tema 457), ele não se aplica quando se trata de benefício voltado para a proteção de um risco social determinada pela própria CF/1988. Nesses casos, há um mandamento constitucional a ser concretizado em matéria de direitos sociais, independentemente da indicação da fonte de custeio. Exemplos: benefício de prestação continuada ao idoso ou deficiente miserável (art. 203, V, CF/1988); cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada (art. 201, I, CF/1988).

Aplica-se o princípio da preexistência da fonte de custeio na previdência complementar?

Para o STF (AI-Agr nº 714.000, RE nº 583.687, AI-Agr nº 530.944), conforme reiterados precedentes das turmas, **não se aplica**, pois se trata de princípio que diz respeito apenas à previdência financiada por toda a sociedade. Entretanto, diversamente, o STJ possui diversos arestos (por exemplo: REsp. 1.520.435) entendendo pela **incidência do princípio** na seara da previdência complementar, porquanto a extensão de vantagens desconectadas das contribuições pode comprometer a saúde financeira do fundo de previdência complementar, cujo prejuízo é suportado por todos os participantes, assistidos e patrocinador.

### **Princípio do orçamento diferenciado:**

O art. 165, § 5º, III, da CF/1988 exige um orçamento próprio e específico para a Seguridade Social.

O dispositivo prevê que a lei orçamentária anual compreenderá: o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Lembre-se que, dentro do orçamento da seguridade social, é preciso que haja segregação contábil do orçamento de cada segmento da seguridade (art. 194, VI, CF/1988, na redação da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**).

A Constituição, ademais, veda a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII, CF/1988).

Não obstante, a própria Constituição previa uma exceção à vedação de utilização do orçamento da Seguridade Social para finalidade diversa, exceção essa retirada pela **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**. Pelo art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais (sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social), às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. É a chamada Desvinculação das Receitas da União – DRU. Contudo, elogiável disposição da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência** promoveu a exclusão das contribuições destinadas à seguridade social da desvinculação de receitas da União (art. 76, §4º, ADCT, incluído pela **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**). Assim, as contribuições de seguridade social devem ser integralmente aplicadas no atendimento das suas finalidades específicas.

### **4.3. Princípios da Seguridade Social reconhecidos pela doutrina**

Existem, ainda, outros princípios informadores da Seguridade Social que, embora não constem do texto escrito da Constituição ou das leis, são reconhecidos pela doutrina.

#### **Princípio da solidariedade:**

A República Federativa do Brasil possui, entre outros objetivos fundamentais, o de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/1988).

A Seguridade Social compreende um grande instrumental para a consecução desse objetivo fundamental. Ela é solidária porque, com recursos advindos de uma ampla base de custeio, da qual participa significativa parcela da sociedade, segundo sua capacidade contributiva, se forma um orçamento próprio voltado para a proteção social dos indivíduos que se veem diante de contingências, seja pelo fornecimento gratuito de serviços de saúde, pela guarida assistencial aos necessitados ou pela prestação previdenciária aos segurados e dependentes.

Não há uma correlação necessária entre o que se paga para o sistema de Seguridade e o que se recebe a título de saúde, assistência ou previdência. Busca-se a viabilidade do sistema e da proteção por ele conferida, concedendo-se prestações a quem delas precisar, e não necessariamente a quem colaborou no custeio.

Em suma, a solidariedade implica uma socialização de riscos: a sociedade como um todo contribui para proteger os que se encontram em risco social, numa verdadeira cooperação da maioria em prol da minoria, da totalidade em prol da individualidade<sup>3</sup>.

Um exemplo de expressão da solidariedade é encontrado na concessão de aposentadoria por incapacidade permanente (antiga aposentadoria por invalidez) ou de auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença), sem carência, para o segurado que, dias após o início de primeiro emprego (isto é, praticamente sem contribuir para a Previdência), sofre acidente grave e fica incapacitado para o trabalho.

### **Princípio da vedação ou proibição do retrocesso social:**

Também denominado princípio da proibição de contrarrevolução social, princípio da proibição de evolução reacionária ou “efeito *cliquet*” (a expressão é utilizada pelos alpinistas e define um movimento que só lhes permite subir, não lhe sendo possível retroceder).

Não possui previsão expressa no direito brasileiro, podendo ser extraído dos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988), da máxima efetividade (art. 5º, § 1º, CF/1988) e do Estado Democrático e Social de Direito (art. 1º, CF/1988).

Este princípio está ligado à segurança jurídica tendente à manutenção dos direitos sociais, econômicos e culturais conquistados por determinada sociedade. Trata-se de comando direcionado ao Poder Público (legislador, administrador e julgador) para impedir a extinção ou a redução de direitos ou da política pública, visando à sua efetivação. Busca-se evitar retrocesso no nível de realização ou grau de concretização de direitos já alcançados por conquistas históricas de um povo. Cuida-se de uma dimensão negativa dos direitos sociais (prestacionais), que impede sua mudança ou supressão sem correspondentes medidas compensatórias. Aplica-se aos direitos sociais, econômicos e culturais relevantes e sedimentados na consciência social ou no sentimento jurídico coletivo.

A grande questão suscitada por esse princípio é o possível engessamento no grau de liberdade de evolução legislativa e, até mesmo, jurisprudencial ao longo do tempo. Não se pode inviabilizar por completo qualquer alteração do ordenamento jurídico sob o pretexto de respeitar o nível já alcançado de realização dos direitos. O enfraquecimento do legislador (e, em menor grau, do julgador), tornando-o mero executor de uma moldura constitucional cristalizada, deve ser a exceção, e não a regra.

A solução para essa questão passa pela observância da razoabilidade da reforma no contexto socioeconômico e político, pela essencialidade da reforma (a vedação não se aplica a pormenores regulatórios), pela proteção da confiança, pela impossibilidade de mudança arbitrária, pela concessão de medidas compensatórias e pela manutenção perene do mínimo existencial. Sempre se tratará de uma análise caso a caso<sup>4</sup>.

A proibição do retrocesso social tem grande pertinência para os direitos da Seguridade Social, dada a constante dinâmica desse setor da ordem social nas searas legislativa e jurisprudencial.

3. MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 127.

4. NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Método, 2013, p. 624-626.

Nesse sentido, seria possível, por exemplo, uma reforma legislativa que introduzisse mudanças no regime dos benefícios por incapacidade (por exemplo, a recente inclusão do § 4º do art. 43 da Lei nº 8.231/1991 pela Lei nº 13.457/2017, possibilitando a convocação dos aposentados por incapacidade permanente a qualquer tempo – em vez de perícias bienais – para checagem da manutenção dos requisitos do benefício). Entretanto, não seria lícita a simples supressão da proteção previdenciária do risco social consistente na incapacidade laboral, temporária ou permanente.

### **Princípio da proibição da proteção insuficiente ou deficiente:**

Trata-se de emanção do princípio da proporcionalidade, que projeta dois vetores: a proibição do excesso (garantismo negativo, que se consubstancia na proteção contra os excessos do Estado) e a proibição da proteção insuficiente ou deficiente (garantismo positivo, que visa combater uma omissão do poder público em face do imperativo constitucional de proteger um bem jurídico).

Esse duplo viés do princípio da proporcionalidade decorre da necessária vinculação de todos os atos estatais à materialidade da Constituição e tem como consequência a diminuição da discricionariedade do legislador, do administrador e do julgador.

O princípio da proibição de proteção deficiente estabelece um dever de proteção para o Estado, que deve implementar os direitos fundamentais e prever os mecanismos de tutela para assegurar a proteção desses direitos.

Em matéria de seguridade social, a CF/1988 impõe o dever de proteção dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, idade avançada, maternidade, desemprego involuntário, encargos familiares e morte (art. 201, CF/1988). O Estado brasileiro não pode se omitir ou realizar proteção insatisfatória desses riscos sociais.

Até o advento da **EC nº 103/2019 – Reforma da Previdência**, o legislador brasileiro, por exemplo, ainda não havia disciplinado as aposentadorias especiais dos servidores públicos titulares de cargos de provimento efetivo. Diante disso, veio à tona a Súmula Vinculante nº 33 do STF: “Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica”.

### **Princípios do mínimo existencial e da reserva do possível:**

O mínimo existencial consiste em um grupo de direitos sociais indispensáveis para a vida humana em condições dignas. Sinteticamente, é núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

Ele não se reduz a uma mera garantia de sobrevivência física, o que se costuma chamar de mínimo vital, mas abarca a garantia mínima de acesso a bens culturais, a inserção na vida social e a participação política, ou seja, aquilo que se tem denominado mínimo sociocultural<sup>5</sup>.

5. SARLET, Ingo Wolfgang. O direito ao mínimo existencial não é uma mera garantia de sobrevivência. *Conjur*, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial#author>>. Acesso em: 28 ago. 2018.