

Ivan Kertzman

Curso
PRÁTICO de
DIREITO
PREVIDENCIÁRIO

24ª revista
ampliada
edição atualizada

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Definição de Seguridade Social

► Art. 194, CF/1988

A seguridade social foi definida no *caput* do art. 194 da Constituição Federal como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar o direito à saúde, à previdência e à assistência social”.

A definição constitucional enumera as áreas da seguridade social em:

- Saúde;
- Assistência social;
- Previdência social.

O legislador constituinte agregou estas três áreas na seguridade social, devido à inter-relação que pode ser facilmente observada entre elas. Se investirmos na saúde pública, menos pessoas ficam doentes ou o tempo de cura é menor, e, como consequência direta, menos pessoas requerem benefícios previdenciários por incapacidade de trabalho ou o tempo de percepção de tais benefícios é menor. Se investirmos na previdência social, mais pessoas estarão incluídas no sistema, de forma que, ao envelhecerem, terão direito à aposentadoria, não necessitando de assistência social.

A seguridade social está inserida no Título VIII da Constituição Federal, dedicado à ordem social. Por isso, os direitos relativos à previdência, saúde e assistência social são considerados direitos sociais.

O Direito Previdenciário estuda apenas um desses ramos, qual seja, o da previdência social. No decorrer desta obra esgotaremos a análise previdenciária, focando os pontos mais indagados em provas de concursos públicos.

Neste capítulo, entretanto, comentaremos aspectos iniciais relacionados a esses três ramos da seguridade.

Apesar de essa definição ser bastante simples, tem sido alvo de cobrança por todas as bancas organizadoras de concursos públicos. A ESAF, por exemplo, exige a memorização do citado texto do art. 194 da CF/1988. Vejamos exemplos de questões:

Exemplo de questão da ESAF:

(Auditor-Fiscal da Receita Federal Área Tributária e Aduaneira 2005/2006 – ESAF) No âmbito da Seguridade Social, com sede na Constituição Federal/1988 (art. 194), podemos afirmar:

- a) A seguridade social compreende um conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, visando a assegurar os direitos relativos à saúde, à **vida**, à previdência e à assistência social.
- b) A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência, à **vida** e à assistência social.
- c) 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.
- d) A seguridade social compreende um **conjunto de ações** dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
- e) A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos **Poderes Públicos constituídos** e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social.

Resposta: C – Corresponde ao exato texto.

Vejam a questão cobrada no concurso de Técnico do Seguro Social sobre esse tema:

(Cespe – Técnico do Seguro Social – INSS/2016) A CF define seguridade social como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Resolução:

A questão repete o texto do art. 194 da Constituição Federal de 1988, como ocorre em diversas questões de concurso público.

Resposta: Certa

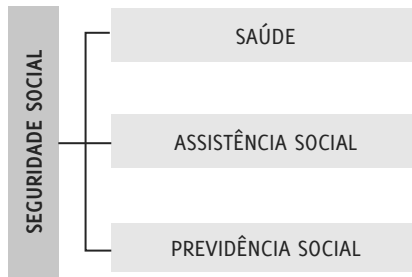
Atenção!

As questões de concurso muitas vezes incluem erroneamente outras áreas sociais, como, por exemplo, a educação no rol da seguridade social. Tais questões devem ser consideradas erradas.

Observem que nem todos os direitos sociais enumerados no art. 6º da Constituição Federal são pertencentes à seguridade social. Vejamos os direitos sociais listados no citado artigo:

*Art. 6º 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, a **assistência** aos desamparados, na forma desta Constituição.*

Para fixar ainda mais o aprendizado, o gráfico a seguir representa as três áreas da seguridade social:



1.1. SAÚDE

► Arts. 196 a 200, 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 doenças e de outros agravos, e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196, CRFB/1988).

O acesso à saúde **independe de pagamento** e é **irrestrito**, inclusive para os estrangeiros que não residem no país. Até as pessoas ricas podem utilizar o serviço público de saúde, não sendo necessário efetuar quaisquer contribuições para ter direito a este atendimento.

Exemplo:

Mike, americano, veio passar suas férias no Brasil, chegando à cidade do Rio de Janeiro. Ao desembarcar no aeroporto do Galeão, solicitou um táxi, partindo em direção à Barra da Tijuca, via Linha Amarela. Por azar, foi atingido por uma “bala perdida”. Mike poderá ser atendido na rede pública de saúde, independentemente de pagamento, embora não seja brasileiro nem residente neste país.

Exemplo de questão sobre o tema:

(Técnico do Seguro Social a– INSS 2016 – CESPE) De acordo com o princípio da universalidade da seguridade social, os estrangeiros no Brasil poderão receber atendimento da seguridade social.

Resposta: certa

A saúde é **administrada pelo SUS** – Sistema Único de Saúde, vinculado ao Ministério da Saúde. Este órgão não guarda qualquer relação com o INSS ou com a previdência social. A confusão é bastante frequente no meio popular já que, no passado, a saúde e a previdência fizeram parte da mesma estrutura, como veremos no próximo capítulo.

O Sistema Único de Saúde é financiado com recursos dos orçamentos da seguridade social elaborados pela União, Estados, Distrito Federal e pelos Municípios, além de outras fontes.

São de **relevância pública as ações e serviços de saúde**, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou por meio de terceiros e também por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A União aplicará, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (art. 198, § 2º, I, da CF/1988)

De acordo com o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

- I – os percentuais mínimos de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde dos impostos dos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- 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;
- III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

A **assistência à saúde é livre à iniciativa privada** (art. 199, CF/1988). As instituições privadas poderão participar de forma complementar ao sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

É proibida, no entanto, a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos, ou seja, estas empresas podem participar do sistema público de saúde, mas não podem receber qualquer espécie de incentivo com recursos públicos.

As empresas ou capitais estrangeiros não podem participar da assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. O art. 23 da Lei 8.080/1990, alterada pela Lei 13.097, de 19/01/2015 dispõe que é permitida a participação direta ou indireta, inclusive controle, de empresas ou de capital estrangeiro na assistência à saúde nos seguintes casos:

- I – doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos;
- II – pessoas jurídicas destinadas a instalar, operacionalizar ou explorar:
 - a) hospital geral, inclusive filantrópico, hospital especializado, policlínica, clínica geral e clínica especializada; e

- b) ações e pesquisas de planejamento familiar;
- III – serviços de saúde mantidos, sem finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a seguridade social; e
- IV – demais casos previstos em legislação específica.

Na qualidade de ações e serviços de saúde, as atividades de apoio à assistência à saúde são aquelas desenvolvidas pelos laboratórios de genética humana, produção e fornecimento de medicamentos e produtos para saúde, laboratórios de análises clínicas, anatomia patológica e de diagnóstico por imagem e são livres à participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros (art. 53-A da Lei 8.080/1990).

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:

- 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.

Atenção!

Apesar de o órgão que administra a saúde ter o nome “Sistema **Único** de Saúde”, as ações nessa área são **descentralizadas**. As bancas examinadoras dos concursos públicos costumam elaborar proposições mencionando que o SUS – Sistema Único de Saúde possui ações centralizadas.

Outro ponto abordado em concursos é a priorização das ações de **caráter preventivo da saúde**. Questões tentam confundir o estudante, mencionando que será priorizado o atendimento aos enfermos em detrimento das ações preventivas.

Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições:

- 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;
- 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.

A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos (art. 195, § 10, CF/1988).

A EC 51/2006 incluiu os §§ 4º a 6º do art. 198, dispondo sobre o trabalho dos agentes comunitários de saúde. Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação, delegando a Lei Federal a regulamentação da matéria. Os agentes podem perder o cargo em função do descumprimento dos requisitos definidos na lei (regulamentado pela Lei 11.350/2006).

Já a EC 120/2022 acrescentou os §§ 7º a 11, ao art. 198, da CF/88 dispondo que 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. 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.

A EC 120/2022 estabeleceu o piso de dois salários mínimos para os agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, repassados pela União aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal. 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.

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 comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias não serão objeto de inclusão no cálculo para fins do limite de despesa com pessoal.

Por sua vez, a EC 124/2022 acrescentou os §§ 12 e 13 ao art. 198 da Constituição Federal, estabelecendo que lei federal instituirá 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. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a referida lei, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.

Por último, a Constituição determina que a lei deverá dispor 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, processamento e transfusão de sangue e seus derivados, sendo vedado todo tipo de comercialização.

1.2. ASSISTÊNCIA SOCIAL

► Arts. 203 e 204, CF/1988

A assistência social será prestada a quem dela necessitar, **independentemente de contribuição** à seguridade social. Aqui, o requisito básico é a **necessidade** do assistido.

A assistência possui os seguintes objetivos:

- 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.
- VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Percebe-se, ao analisar-se os objetivos da assistência social, que estes englobam serviços prestados e benefícios concedidos. A assistência social garante o benefício de **um salário mínimo para pessoas idosas ou portadoras de deficiência que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção** ou de tê-la provida por sua família. Os benefícios assistenciais serão objetos de estudo em capítulo próprio.

Os benefícios assistenciais pecuniários são devidos somente aos brasileiros e estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil que não estejam cobertos pela previdência social do país de origem (art. 7º, Decreto 6.214/2007).

Salientamos que em posição oposta à vedação de concessão de benefício assistencial aos estrangeiros, por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a **condição de estrangeiro residente no Brasil não impede o recebimento do Benefício de**

Prestação Continuada (BPC), pago pelo Instituto Nacional do Seguro Social às pessoas com deficiência e aos idosos.

O recurso extraordinário RE 587970 teve repercussão geral reconhecida, ou seja, tal entendimento deve ser aplicado pelas demais instâncias do Poder Judiciário a processos semelhantes. A tese de repercussão geral aprovada foi: “Os estrangeiros residentes no país são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”.

Que significa ser necessitado para fazer jus às prestações assistenciais?

Depende. Para obter o benefício de um salário mínimo, o requisitante não pode ter condições financeiras satisfatórias para a sua manutenção. Por outro lado, para ser beneficiado pelos serviços assistenciais, a situação de necessitado não está relacionada com os rendimentos. Uma mulher rica pode, teoricamente, sentir-se necessitada de informações a respeito de sua gestação.

A assistência social será organizada com recursos do orçamento da seguridade social, devendo seguir as seguintes diretrizes:

- 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 a um programa de apoio à inclusão e promoção social até 0,5% de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

- I – despesas com pessoal e encargos sociais;
- II – serviço da dívida;
- III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.

1.3. PREVIDÊNCIA SOCIAL

► Arts. 201 e 202, CF/1988

A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter **contributivo** e de **filiação obrigatória**, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá (art. 201, CF, alterado pela EC 103/2019):

- I – cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;
- II – proteção à maternidade, especialmente à gestante;

- III – proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;
- IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;
- V – pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou ao companheiro e aos seus dependentes, observado o limite mínimo de um salário mínimo.

Para atender a estes princípios, foram instituídos os seguintes benefícios:

- **Aposentadoria por incapacidade permanente;**
- **Aposentadoria programada (criada pela EC 103/2019);**
- **Aposentadoria por idade (extinta pela EC 103/2019);**
- **Aposentadoria por tempo de contribuição (extinta pela EC 103/2019);**
- **Aposentadoria especial por exposição a agente nocivo;**
- **Aposentadoria especial da pessoa com deficiência;**
- **Salário-maternidade;**
- **Salário-família;**
- **Auxílio por incapacidade temporária;**
- **Auxílio-acidente;**
- **Pensão por morte;**
- **Auxílio-reclusão.**

Tais prestações são gerenciadas pelo Ministério da Previdência Social com apoio do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social (e não da Seguridade Social, como costumam chamar), autarquia federal responsável pela administração dos benefícios previdenciários.

Atenção!

Embora no texto constitucional haja previsão expressa de que a previdência social deve proteger o trabalhador em situação de desemprego involuntário, o benefício governamental fornecido nesta situação – **seguro-desemprego** – é **administrado pelo** Ministério do Trabalho (salvo o seguro defeso do pescador, conforme Lei 13.134, de 16/06/2015, que é pago pelo INSS), não fazendo parte dos benefícios previdenciários. Ocorre que este benefício é tipicamente previdenciário e de fato deveria ser oferecido pela previdência social, entretanto, devido a razões políticas, sua administração passou para o Ministério do Trabalho.

Algumas proposições de concursos públicos citam trecho do texto constitucional do qual consta **previsão do atendimento** à situação do desemprego involuntário pela previdência social. Estas questões obviamente devem ser consideradas corretas. Se, contudo, a proposição