

INTRODUÇÃO

A **proteção social** é valor constitucional com respaldo nos fundamentos e objetivos da república. A dignidade humana, a cidadania e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, CF/88) não teriam adequada concretização se não existissem regras constitucionais para detalhar a proteção social. De igual modo, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, enquanto finalidades constitucionais (art. 3º, CF/88), seriam palavras ao vento se não existisse uma concretização normativa e material do direito fundamental à proteção social.¹

A proteção social significa – na lição de Celso Barroso Leite – o “conjunto das medidas através das quais a sociedade procura assegurar aos seus membros um nível mínimo de condições de vida”, em especial para atender às necessidades individuais de caráter social resultantes da ausência de rendimentos, seja por inexistirem, seja por deixarem de ser recebidos ou ainda pelo surgimento de despesas para as quais a renda pode não ser suficiente.²

A Constituição Federal, na sua redação originária, tratou amplamente da proteção social do cidadão. Além de diversos direitos sociais fundamentais (art. 6º, CF/88)³, trouxe regramento completo para a “ordem social” (art. 193-233, CF/88). A base da ordem social é o primado do trabalho e seus objetivos específicos são o bem-estar e a justiça social (art. 193, parágrafo único, CF/88). No Brasil, **a justiça social é valor constitucional a ser alcançado por meio da ordem social**. Nessa linha, a função de planejamento das políticas públicas é exercida pelo Estado, mas é assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de

¹ Segundo Laís Abramo, a proteção social é direito fundamental para o exercício de outros direitos fundamentais, tais como saúde educação, bem como na consolidação de um estado de bem-estar social. A proteção social como direito fundamental abrange um conjunto de políticas e instituições orientadas para garantir um nível de bem estar suficiente, facilitar o acesso a serviços sociais e fomentar o trabalho. (ABRAMO, Laís. *O futuro da proteção social*. Debate Futuros do Brasil e da América Latina, CEE-Fiocruz, 2018. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=A-protecao-social-e-um-pilar-fundamental-para-a-construcao-de-estado-de-bem-estar-social>>, acesso em 27/01/2023). Pela importância, ver também: LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 3 ed. São Paulo: LTr, 1986, pp. 20 e ss.

² LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 3 ed. São Paulo: LTr, 1986, pp. 20-24

³ Na redação atual, são considerados 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 (art. art. 6º, CF/88 com redação dada pela EC n.º 90/15).

formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas (art. 193, parágrafo único, CF/88 – incluído pela EC 108/20).

Ao longo dos anos, a promessa constitucional de proteção social foi gradativamente fragilizada. No decorrer desta obra, serão explorados os impactos das Emendas Constitucionais 20/1998, 40/2003 e 103/19. A característica marcante dessas emendas é a realização de reformas previdenciárias estruturais. Mas não foi só. Em épocas mais recentes, outras emendas, a seu modo, também atingiram a seguridade social.

A **Emenda Constitucional 114/21** inseriu nos objetivos relacionados com a assistência social a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza (art. 203, VI, CF/88).

A **Emenda Constitucional 113/21** alterou o regramento dos precatórios, tornando mais difícil o pagamento tempestivo das obrigações da fazenda pública, inclusive afetando condenações judiciais do INSS. Modificou, também, o índice de atualização monetária e juros das condenações, que passou a ser feito pela SELIC (art. 3º, EC 113/21). Posteriormente, a Emenda Constitucional 114/21 estabeleceu mais um regime especial para os débitos vencidos, sendo popularmente chamada de “Emenda do Calote”.⁴ Depois, a Emenda Constitucional 136/25 alterou novamente os índices de atualização monetária e juros, que passaram a ser feitos pelo IPCA mais 2% ao ano, além de ajustar a data-limite para inclusão orçamentária das requisições.

A **Emenda Constitucional 114/21** veio a reconhecer que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar custeada pelo poder público. Cuida-se, porém, de uma vitória de Pirro, pois a mesma regra define que o acesso ao programa seria determinado por lei, com observância da legislação fiscal e orçamentária (art. 6º, parágrafo único, CF/88). É dizer, criou-se um direito não autoexecutável, refém de legislação a ser criada.

Nesse assunto, durante a pandemia (Covid-19), foi aprovado o chamado “Auxílio Emergencial”, depois renomeado para “Auxílio Brasil”, benefício social de cunho financeiro entregue a famílias de baixa renda e cujo programa “constitui uma etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização” de uma renda básica universal para todo cidadão (art. 1º, parágrafo único, Lei 14.284/21). Posteriormente, em 2023, o programa foi encerrado devido ao restabelecimento do antigo Bolsa Família. Apesar da mudança de nome, o Bolsa Família também é considerado “etapa do processo gradual e progressivo de implementação

⁴ Sobre o tema, vide SCAFF, Fernando Facury. Prova da fraude à execução dos precatórios pela União e a EC 123. *Revista Consultor Jurídico*, 19/07/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/contas-vista-prova-fraude-execucao-precatorios-uniao-ec-123>, acesso em 27/01/2023.

da universalização da renda básica de cidadania” prevista na Constituição (art. 1º, §1º, Lei n.º 14.601/23).

A **Emenda Constitucional 123/22** ampliou benefícios sociais, mas apenas até o encerramento do ano de 2022. O art. 120 do ADCT passou a estabelecer que, naquele ano, ficou reconhecido um “estado de emergência” decorrente do aumento dos preços do petróleo, combustíveis e derivados. Como existia um “estado de emergência”, foram adotadas medidas para mitigar os impactos negativos daí decorrentes. A EC 123/22 estabeleceu regras transitórias que flexibilizaram deveres fiscais relativos às despesas e à abertura de créditos extraordinários para as medidas de enfrentamento do “estado de emergência”. Além disso, detalhou medidas que abrangeram, por exemplo, o aumento do valor do ainda existente “Auxílio Brasil” e a entrega de benefícios para segmentos específicos, como transportadores autônomos (caminhoneiros) e taxistas. A criação de benefícios sociais em pleno ano eleitoral já não havia sido vista com bons olhos pela doutrina e, em 2024, foi considerada inconstitucional pelo Supremo.⁵

A **Emenda Constitucional 126/22**, aprovada no término de 2022, assegurou os recursos financeiros para que houvesse a continuidade de programas sociais como o “Auxílio Brasil” para 2023. Foi, porém, mais uma regra constitucional de duração restrita, com prazo determinado e pouca contribuição para a redução das desigualdades no país.

A **Emenda Constitucional 132/23**, aprovada no final daquele ano, alterou o Sistema Tributário Nacional, afetando variadas disposições relacionadas com a tributação. Houve uma verdadeira reconfiguração de alguns impostos e, também, de contribuições sociais relacionadas com a seguridade social (art. 195, CF/88). O impacto das mudanças no custeio da seguridade social permanece incerto.

Em concretização do direito social fundamental à alimentação (art. 6º, CF/88), o art. 8º da EC 132/23 criou também a Cesta Básica Nacional de Alimentos, que considerará a diversidade regional e cultural da alimentação do país e garantirá a alimentação saudável e nutricionalmente adequada. Para tanto, deverá ser elaborada lei complementar que defina quais serão produtos destinados à alimentação cujas alíquotas tributárias dos tributos do art. 156-A e art. 195, V, da CF/88 sejam reduzidas a zero (art. 8º, parágrafo único, CF/88). A Lei Complementar 214/25 – que regulamento os tributos citados – fixou a alíquota zero para esses alimentos (art. 125), relacionado em anexo a composição da cesta básica nacional.

A **Emenda Constitucional 135/24**, chamada “EC do Corte de Gastos”, promulgada em 20/12/2024, fez parte do esforço do governo federal para controlar o crescimento das despesas obrigatórias e deixar espaço fiscal para despesas discricionárias. Dentre outras mudanças, a emenda previu a redução da elegibilidade para acesso do trabalhador ao

⁵ STF, ADI 7212, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2024.

PIS/PASEP e a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Devido à mudança, o acesso ao PIS/PASEP será reduzido gradativamente e protegerá menos trabalhadores.

Na esteira da EC n.º 135/24, o chamado “Pacote de Corte de Gastos” incluía mudanças para reduzir o crescimento de gastos, dando origem à Lei Complementar n.º 211/24 e à Lei n.º 15.077/24. Esta última alterou o critério de majoração do salário mínimo, fato que acarretará, no futuro, em possível limitação do seu aumento real.

A Emenda Constitucional 136/25, já citada, afetou o regime de precatórios, alterando índices de atualização monetária, juros e data-limite para inclusão orçamentária, bem como estipulando possibilidade de parcelamento de débitos de municípios com o RGPS. De um lado, criou mais embaraços para os credores da fazenda pública; de outro, dificultou o recebimento de créditos previdenciários, contribuindo para a manutenção do assim chamado déficit da Previdência Social.

Ao lado das mudanças constitucionais, fatos sociais relevantes também impactam na proteção social da população mais vulnerável.

Em abril de 2025 foi deflagrada a Operação Sem Desconto, que envolveu a apuração de irregularidades relacionadas aos descontos de mensalidades associativas feitas em benefícios previdenciários. Os descontos indevidos foram estimados em aproximadamente R\$ 6,3 bilhões. Diante da repercussão, o Governo suspendeu os acordos de cooperação que possibilitaram os descontos. Depois determinou uma série de medidas para viabilizar a devolução dos valores (IN 186/25).

Em julho de 2025 foi homologado acordo interinstitucional apresentado pela União, MPF, DPU, CFOAB e INSS, diretamente no Supremo, com diretrizes para viabilizar a devolução dos valores aos segurados (ADPF 1236 MC). Até o final de 2025, R\$ 2,8 bilhões já haviam sido restituídos, mas ainda não se sabe se os valores serão recuperados aos cofres públicos. No início de 2026, o prazo para solicitar a devolução de valores ainda está aberto. A persecução criminal, por sua vez, segue em fase de investigação.

Diante da polêmica dos descontos, foi aprovada a Lei n.º 15.327/26, que agora veda descontos relativos a mensalidades associativas nos benefícios previdenciários, bem como estabelece busca ativa a beneficiários lesados em decorrência de descontos indevidos e prevê o seu ressarcimento.

Ainda em 2025, voltou ao debate a demora na concessão de benefícios pelo INSS. No ano em questão, a fila de espera alcançou o maior patamar da história, com quase 3 milhões de requerimentos pendentes no mês de outubro. Em comparação, em 2024, a fila era de quase 2 milhões. Ou seja, houve um aumento expressivo. Em 09/2025, foi aprovada a Lei n.º

15.201/25 (com origem na MP 1296/25) que instituiu o Programa de Gerenciamento de Benefícios (PGB) para viabilizar a realização de reavaliações e revisões de benefícios previdenciários e assistenciais. Entrando em 2026, a Presidência do INSS criou uma fila nacional para análise de alguns benefícios de modo a acelerar a análise e reduzir o tempo de espera (Portaria PRES/INSS n.º 1.919/2026).

As reformas constitucionais recentes e os fatos relevantes atuais revelam um cenário desafiador, especialmente para aqueles que mais dependem da proteção social. É fácil perceber a fragilização dos direitos fundamentais sociais em detrimento de outros interesses, normalmente econômicos. Apesar de tudo isso, **a seguridade social segue firme como o principal pilar da proteção social brasileira** (art. 194-203, CF/88).

Δ

CAPÍTULO 1

SEGURIDADE SOCIAL

1 Conceito

O conceito de seguridade social consta no texto constitucional: *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/88). As características que compõem esse conceito são:

- (a) **Seguridade:** a palavra segurança tem muitos sentidos: segurança privada, segurança jurídica e, também, segurança social. Alguns consideram segurança social e seguridade social sinônimos. Outros que a expressão foi importada do espanhol “seguridad social”. Há quem explique que a palavra seguridade caíra em desuso, mas agora consta no texto constitucional brasileiro.⁶ Seja como for, em sentido amplo, a palavra seguridade social significa dar proteção ao indivíduo em razão de variadas contingências sociais, isto é, situações imprevisíveis que impactam na qualidade de vida do cidadão.⁷
- (b) **Conjunto integrado:** a seguridade não envolve ações isoladas ou sem planejamento; “conjunto integrado” significa que ela envolve um planejamento estatal (ela é uma política pública de matriz constitucional).
- (c) **Conjunto de ações:** os direitos relacionados à seguridade social são prestacionais e, por essa razão, exigem uma atuação por parte do Estado (uma conduta positiva). A seguridade social se insere no contexto dos direitos fundamentais de segunda dimensão. E como tal, deveria ter aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º, CF/88).⁸
- (d) **Iniciativa dos poderes públicos e da sociedade:** a seguridade social não é mera responsabilidade do governo, mas sim de toda a sociedade. Nesse sentido, o princípio da solidariedade evidencia um

⁶ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 41 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 25.

⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 41 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 25. Nesse sentido, “qualquer modelo de proteção social – e, sobretudo, os modernos sistemas de seguridade social – tem por finalidade propiciar ao indivíduo a superação de um estado de necessidade social gerado por uma contingência social – ou risco social” (VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Direito previdenciário*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 04)

⁸ ROCHA, Daniel Machado da. *O direito fundamental à previdência social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 103 e ss.

dever geral de responsabilidade do individual pelo coletivo e vice-versa (é “de um por todos e todos por um”⁹).

- (e) **Áreas de atuação:** a seguridade social abrange três áreas de atuação: saúde, assistência social e previdência social.

Seguridade Social	Saúde
	Assistência social
	Previdência social (contributivo)

A caracterização da seguridade social no panorama dos direitos fundamentais reforça a importância da sua compreensão enquanto instrumento de proteção social a ser concretizado em múltiplos espectros. E diante das escolhas constitucionais, é necessário um exame, ainda que breve, de cada área, com foco nos conceitos e características dos componentes da seguridade social: saúde, assistência social e previdência social.

Atenção! Não confundir os direitos sociais em geral com os direitos que compõem a seguridade social. Existem diversos outros direitos sociais que NÃO fazem parte da seguridade social como, por exemplo, a educação, a moradia, o transporte etc. (art. 6º, caput, CF/88).

2 Saúde

2.1 Conceito

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/88).

O direito à saúde é considerado disciplina autônoma, com princípios próprios e regime jurídico detalhado pelo direito positivo. Além da legislação específica, discute-se a atuação do Poder Judiciário no controle de políticas públicas de saúde. Como o assunto é bastante abrangente, aqui cabe apenas identificar as principais características do regime constitucional da saúde na visão da seguridade social.

⁹ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 41 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 76.

2.2 Características

A Constituição conferiu especial atenção ao direito à saúde (art. 196-200, CF/88). A Lei n.º 8.080/90, por sua vez, trata do Sistema Único de Saúde (SUS). As principais características constitucionais são:

- (a) **O acesso à saúde independe de pagamento e é irrestrito:** não é necessário pagar pela saúde pública brasileira. Além disso, ela abrange todos, até mesmo os estrangeiros que residem no país. Trata-se, pois, de verdadeiro direito subjetivo público universal. Como o acesso é irrestrito, ela não é apenas para os necessitados (a saúde pública “é do bilionário ao miserável”).
- (b) **A saúde é um dever de todos os entes políticos:** ao estabelecer que a saúde é direito de todos e “dever do Estado” (art. 196, CF/88), o texto constitucional quer dizer que todos os entes políticos possuem a obrigação de viabilizar o direito à saúde. Existe competência comum dos entes políticos para a realização de ações relacionadas com a saúde.¹⁰ A articulação entre os entes, porém, nem sempre é clara e funcional. No contexto da judicialização, o STF fixou a seguinte tese: “Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro” (Tema 793/STF).
- (c) **É de relevância pública:** “São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (art. 197, CF/88). A saúde faz parte do planejamento estatal, que deve, por essa razão, estabelecer políticas públicas sociais com ela relacionadas.
- (d) **Sistema Único de Saúde:** a saúde é administrada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), vinculado ao Ministério da Saúde. Além disso, “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” (art. 198, CF/88). Nota-se, portanto,

¹⁰ VIANNA, João Ernesto Aragonés. *Direito previdenciário*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2022, p. 20.

que embora o sistema seja “único”, as ações na área são descentralizadas.

Atenção! Dentre as diretrizes do SUS está o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais. O caráter preventivo tem prioridade e NÃO o caráter curativo ou repressivo como, às vezes, se pode crer.

A leitura atenta dos dispositivos constitucionais relacionados ao tema da saúde facilitará a compreensão (art. 196-200, CF/88).

Atenção! A Emenda Constitucional n.º 124/22 adicionou regras para viabilizar um piso salarial nacional para os seguintes profissionais da saúde: enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras (art. 198, §12, CF/88). Contudo, está previsto que uma lei federal deverá instituir esses pisos, a serem observados pelo setor público e pelo setor privado. Além disso, quando for aprovada a lei do piso, “até o final do exercício financeiro” do ano da sua publicação, os entes políticos também deverão adequar a remuneração dos cargos ou dos planos de carreira (art. 198, §13, CF/88). Na sequência, entrou em vigor a Lei 14434/22, voltada a concretizar o direito ao piso salarial em debate. Porém, logo após a publicação da lei, o Supremo deferiu medida cautelar em ação de inconstitucionalidade para suspender os seus efeitos, dado o impacto financeiro da benesse que não possuiria contrapartidas (ADI 7222, STF). Posteriormente, no final de 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 127/22 e cujo objetivo central seria o detalhamento de regras constitucionais para assegurar a fonte de custeio do chamado “piso da enfermagem” (art. 198, §14 e §15, CF/88). Contudo, ainda não houve mudança na posição do Supremo.¹¹

Proteção à mulher vítima de violência (Lei 14.847/24): a Lei Orgânica da Saúde prevê a organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral com a inclusão de atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras (art. 7º, XIV, Lei n.º 8.080/90). A Lei n.º 14.847/24 incluiu para as mulheres vítimas de qualquer tipo de violência o direito “de serem acolhidas e atendidas nos serviços de saúde prestados no âmbito do SUS, na rede própria ou conveniada, em local e ambiente que garantam

¹¹ STF, ADI 7222 MC-Ref, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2022.