

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direitos sociais, seguridade e previdência social [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Joice Graciele Nielsson; José Ricardo Caetano Costa; Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-575-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direitos sociais. 3. Seguridade e previdência social. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS, SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apresentação

Apresentação do Grupo de Trabalho “Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social I” – CONPEDI

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social I reúne doze investigações que, sob diferentes perspectivas teóricas e metodológicas, examinam as tensões, os avanços e os desafios que atravessam o sistema de seguridade social brasileiro. As comunicações ora apresentadas transitam entre o Direito do Trabalho, o Direito Previdenciário, o Direito Assistencial e as políticas públicas, articulando temas como plataforma do trabalho, inclusão previdenciária de populações vulneráveis, acessibilidade digital, federalismo assistencial e parentalidade. O conjunto dos trabalhos revela um olhar crítico e comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais sociais, em diálogo com a jurisprudência dos tribunais superiores, a legislação nacional e o cenário internacional.

O primeiro artigo, “Uberização, subordinação algorítmica e precarização: o trabalho em plataformas digitais entre a falsa autonomia e a exclusão de direito”, de autoria de Eduarda Zago, Nelci Lurdes Gayeski Meneguzzi e Camilla Marchioro, examina o fenômeno da uberização como expressão do capitalismo de plataforma. As autoras demonstram como a subordinação algorítmica, dissimulada pelo discurso da autonomia, impõe condições degradantes de trabalho e exclusão previdenciária, abordando tanto o cenário nacional, com destaque para o RE 1446336/STF, quanto o panorama internacional, em especial a Diretiva (UE) 2024/2831, e concluem pela necessidade de regulamentação que assegure direitos fundamentais e inclusão previdenciária obrigatória.

empreendedorismo por necessidade, associado à informalidade e à economia de plataformas, intensifica desigualdades de gênero, raça e classe, comprometendo a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

O terceiro artigo, “O impacto da informalidade previdenciária na cadeia produtiva do açaí”, de Fabiane Soares Neves Barbosa e Valena Jacob Chaves, investiga a precarização das relações de trabalho na cadeia produtiva do açaí, no Pará, destacando a ausência de formalização do vínculo laboral e a consequente exclusão previdenciária de trabalhadores como peconheiros e mulheres do processamento artesanal do fruto. A pesquisa identifica a persistência do trabalho escravo contemporâneo e do sistema de aviamento, defendendo a responsabilidade solidária das empresas e políticas públicas integradas de formalização como condição de acesso ao mercado internacional.

“A efetividade da proteção previdenciária da mulher indígena à luz da antropologia”, de Daniele Mafra Fernandes, investiga se a mulher indígena dispõe de proteção previdenciária suficiente como segurada especial, especialmente quanto ao benefício da licença-maternidade na região Amazônica, no Pará. Por meio de abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, a autora conclui que a proteção é insuficiente, em razão da carência de recursos administrativos, humanos e materiais dos órgãos públicos, e defende a necessidade de considerar as realidades culturais e sociais dessas mulheres para garantir maior efetividade aos direitos previdenciários.

O quinto artigo, “O encobrimento do outro na seguridade social: uma análise da previdência indígena no Brasil à luz de Enrique Dussel”, de Maria Eduarda da Silva Branco e Jeferson Antonio Fernandes Bacelar, propõe uma análise crítica do sistema previdenciário brasileiro quanto à inclusão dos povos indígenas, utilizando os conceitos de encobrimento do outro, mito da modernidade e ética como liberdade, de Enrique Dussel. Os autores concluem que, sem o reconhecimento da identidade étnica como pressuposto jurídico próprio, a seguridade social permanece como instrumento de opressão colonial, inviabilizando a alteridade

descritivas e falta de feedback multissensorial, concluindo que a inclusão digital exige letramento digital dos usuários, design universal e manutenção de um sistema multicanal humanizado.

O sétimo artigo, “Visão monocular e vulnerabilidade social: uma análise crítica do Tema 378 da Turma Nacional de Uniformização”, de Silvio Carlos Leite Mesquita, Nena Mendes Castro Buceles e Fabiano Ferreira de Aragão, discute os impactos da exigência de avaliação biopsicossocial para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) à pessoa com visão monocular. Embora a Lei nº 14.126/2021 reconheça a visão monocular como deficiência, o Tema 378 da TNU firmou entendimento de que o diagnóstico médico isolado não basta. Os autores sustentam que a exigência, embora alinhada ao modelo constitucional inclusivo, pode reforçar filtros institucionais de restrição ao acesso ao benefício assistencial.

“A reabilitação profissional no Regime Geral de Previdência Social: instrumento de inclusão social ou mecanismo de contenção previdenciária”, de Miller Soares Furtado, investiga se a reabilitação profissional no RGPS constitui verdadeiro instrumento de inclusão social ou mecanismo indireto de contenção de despesas. A pesquisa demonstra que, embora a legislação atribua finalidade inclusiva ao programa, sua efetividade é comprometida por limitações estruturais, burocracia excessiva, escassez de recursos humanos e ausência de acompanhamento psicossocial, exigindo reformas estruturais e políticas públicas integradas para assegurar a reintegração digna do trabalhador.

O nono artigo, “Federalismo assistencial e governança fiscal: limites jurídico-constitucionais à atuação municipal na complementação do BPC/LOAS”, de Luana Lima Batista De Castro e Giovani da Silva Corralo, examina os limites jurídico-constitucionais da atuação municipal na complementação do BPC/LOAS, à luz do federalismo cooperativo e da governança fiscal. Os autores concluem que, embora os municípios possam instituir políticas assistenciais autônomas, a complementação vinculada ao BPC configura inconstitucionalidade sistêmica,

O décimo primeiro artigo, “Trabalho, previdência e parentalidade: os direitos sociais dos genitores no modelo Welfare State brasileiro”, de Rafael Martins Santos e Thamires Pereira Pinheiro, analisa os direitos trabalhistas e previdenciários relacionados à maternidade e à paternidade no contexto do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. O estudo aborda a licença-maternidade, o salário-maternidade e a evolução jurisprudencial que ampliou direitos para seguradas contribuintes individuais, famílias monoparentais e casais homoafetivos, bem como a ampliação gradual da licença-paternidade e do salário-paternidade como instrumentos de corresponsabilidade parental.

Por fim, “Adolescentes aprovados no vestibular durante o ensino médio: a flexibilização judicial do critério etário do Enem em razão da absoluta prioridade educacional”, de Simone Alvarez Lima, analisa decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que flexibilizaram o critério etário de 18 anos do Enem para emissão do certificado de conclusão do ensino médio a estudantes aprovados no vestibular antes de concluírem a escola. A pesquisa sustenta que a negativa do certificado com base exclusivamente na idade constitui fator excludente do direito fundamental à educação, em violação ao princípio da absoluta prioridade educacional de adolescentes.

Em conjunto, os doze artigos que compõem este Grupo de Trabalho oferecem um panorama abrangente e crítico das múltiplas dimensões que envolvem os direitos sociais, a seguridade e a previdência social no Brasil contemporâneo. Em comum, as pesquisas partilham o compromisso com a efetividade dos direitos fundamentais e a denúncia das exclusões, de gênero, raça, etnia, condição física, etária ou laboral, que ainda permeiam o sistema de proteção social brasileiro. Desejamos a todos e a todas uma proveitosa jornada de debates e reflexões.

Dra. Joice Graciele Nielsson

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões(URI Santo Ângelo/RS)

FEDERALISMO ASSISTENCIAL E GOVERNANÇA FISCAL: LIMITES JURÍDICO-CONSTITUCIONAIS À ATUAÇÃO MUNICIPAL NA COMPLEMENTAÇÃO DO BPC/LOAS

WELFARE FEDERALISM AND FISCAL GOVERNANCE: LEGAL AND CONSTITUTIONAL LIMITS ON MUNICIPAL ACTION IN SUPPLEMENTING THE BPC/LOAS

Luana Lima Batista De Castro ¹
Giovani da Silva Corralo ²

Resumo

Examinar-se-á os limites jurídico-constitucionais da atuação municipal na assistência social, com ênfase na possibilidade de complementação do Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), à luz do federalismo cooperativo e da governança fiscal da seguridade social. O problema de pesquisa consiste em determinar se os municípios podem instituir, por meio de legislação própria, valores complementares ao BPC sem violar a ordem constitucional. Para tanto, adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, a partir da análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente o RE 567985. O estudo parte da compreensão do BPC como benefício assistencial de natureza não contributiva, dotado de uniformidade nacional e inserido em política pública estruturada sob centralização normativa da União e execução descentralizada. Sustenta-se que a criação de complementações municipais, ainda que orientada por finalidade social legítima, configura hipótese de inconstitucionalidade sistêmica, por implicar intervenção indireta em benefício federal, comprometer a igualdade distributiva e desarticular a coerência da seguridade social, além de tensionar a governança fiscal. Conclui-se que a atuação municipal é constitucionalmente legítima quando realizada por meio de políticas assistenciais autônomas, financeiramente responsáveis e institucionalmente coordenadas, sendo vedada a complementação vinculada ao BPC por incompatibilidade com a estrutura constitucional do sistema.

Palavras-chave: Federalismo, Assistência social, Bpc, Competência legislativa, Governança

research problem consists of determining whether municipalities can establish, through their own legislation, amounts complementary to the BPC without violating the constitutional order. To this end, the deductive method is adopted, with a qualitative approach, based on an analysis of the Federal Constitution, infra-constitutional legislation, and the jurisprudence of the Federal Supreme Court, particularly RE 567985. The study is based on the understanding of the BPC as a non-contributory welfare benefit, characterized by national uniformity and embedded in a public policy structured under the normative centralization of the Union and decentralized implementation. It is argued that the creation of municipal supplements, even when guided by a legitimate social purpose, constitutes a case of systemic unconstitutionality, as it implies indirect intervention in a federal benefit, compromises distributive equality, and disrupts the coherence of social security, in addition to straining fiscal governance. It is concluded that municipal action is constitutionally legitimate when carried out through autonomous, financially responsible, and institutionally coordinated welfare policies, and that supplements linked to the BPC are prohibited due to incompatibility with the constitutional structure of the system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: federalism, Social welfare, Bpc, Legislative competence, Fiscal governance

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inaugura, no ordenamento jurídico brasileiro, um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido com a efetivação dos direitos sociais como dimensão essencial da cidadania. Nesse contexto, a assistência social assume posição de destaque como instrumento de proteção aos hipervulneráveis, estruturando-se como política pública não contributiva no âmbito da seguridade social. Entre seus principais mecanismos de concretização, destaca-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal, destinado a assegurar um patamar mínimo de subsistência a pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade.

Não obstante sua centralidade no sistema de proteção social, a operacionalização do BPC revela tensões estruturais inerentes ao próprio desenho do Estado Constitucional contemporâneo. A ausência de regulamentação suficientemente clara quanto à flexibilização do critério de renda per capita, tradicionalmente fixado em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, tem fomentado elevada judicialização, ao mesmo tempo em que evidencia um déficit de governança institucional na definição e implementação das políticas assistenciais. Tal cenário revela a complexidade da efetivação dos direitos fundamentais sociais, que não se esgota na previsão normativa, mas depende de arranjos institucionais capazes de assegurar sua concretização de forma coordenada e sustentável.

Essa problemática insere-se em um campo de tensão mais amplo, no qual se confrontam, de um lado, o imperativo de ampliação da proteção social, impulsionado pela persistência de desigualdades regionais e socioeconômicas e pelo aumento da demanda por prestações assistenciais, e, de outro, os limites jurídico-institucionais que condicionam a atuação estatal, notadamente aqueles decorrentes da legalidade, da repartição de competências no federalismo brasileiro e das restrições fiscais impostas à gestão pública. A tensão entre efetividade dos direitos sociais e sustentabilidade institucional manifesta-se de forma particularmente sensível no âmbito da assistência social, em que a expansão das prestações exige não apenas vontade política, mas também coordenação normativa e responsabilidade orçamentária.

É nesse cenário que se insere a crescente atuação dos Municípios na tentativa de ampliar a proteção assistencial por meio da criação de benefícios complementares ao BPC. Embora tais iniciativas se fundamentem em finalidades socialmente legítimas, especialmente a mitigação de vulnerabilidades locais, sua implementação suscita relevantes questionamentos jurídico-constitucionais. Destacam-se, nesse contexto, os limites da atuação normativa

subnacional, a necessidade de preservação da unidade da seguridade social e a observância dos parâmetros de governança fiscal, elementos indispensáveis à manutenção da integridade do sistema.

Diante desse quadro, o problema central que orienta a presente investigação consiste em determinar se, e em que medida, os Municípios podem instituir benefícios assistenciais complementares ao BPC sem incorrer em violação da ordem constitucional, considerando a repartição de competências, a integridade normativa da seguridade social e os princípios da responsabilidade fiscal. A formulação desse problema desloca a análise do plano meramente pragmático para o plano da juridicidade, exigindo uma abordagem que considere não apenas a utilidade social das medidas, mas sua compatibilidade com a arquitetura constitucional vigente.

A hipótese sustentada, parte do reconhecimento de que a atuação municipal no campo assistencial é juridicamente admissível no âmbito de um federalismo cooperativo, desde que observados limites estruturais rigorosos. Entre tais limites, destacam-se: a impossibilidade de alteração, direta ou indireta, do regime jurídico do BPC, cuja titularidade normativa pertence à União; a preservação da unidade normativa da seguridade social como condição de garantia da igualdade material; e a necessária compatibilidade com os princípios da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade orçamentária. Nessa perspectiva, estabelece-se uma distinção dogmaticamente relevante entre a criação de benefícios assistenciais autônomos, constitucionalmente legítima, e a complementação vinculada ao BPC, juridicamente inadmissível.

O objetivo do presente artigo consiste, assim, em analisar de forma crítica e sistemática os limites jurídico-constitucionais da atuação municipal na assistência social, com especial enfoque na complementação do BPC, articulando os princípios da legalidade, da governança pública e da responsabilidade fiscal a partir da tese da inconstitucionalidade sistêmica da complementação assistencial descoordenada, compreendida como incompatibilidade estrutural com a arquitetura normativa da seguridade social, e não apenas como violação pontual de regras de competência, mas com a necessidade de coerência entre normatização, execução e financiamento das políticas públicas.

Para a consecução desses objetivos, adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, a partir da análise da Constituição Federal, da legislação infraconstitucional, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, da doutrina especializada em Direito Constitucional, Direito Financeiro e teoria dos direitos fundamentais a partir da interpretação sistemática, capaz de apreender a complexidade da problemática investigada.

A relevância do estudo decorre não apenas da atualidade do tema, mas também de seus impactos diretos na formulação de políticas públicas, na organização federativa e na efetividade dos direitos sociais. Ao enfrentar a tensão entre ampliação da proteção social e limites institucionais, o trabalho busca oferecer subsídios teóricos e práticos para a construção de soluções juridicamente consistentes e institucionalmente sustentáveis, capazes de conciliar justiça distributiva, integridade do sistema e responsabilidade fiscal no âmbito do Estado Social brasileiro.

2 FEDERALISMO ASSISTENCIAL E A NATUREZA JURÍDICA DO BPC: UMA LEITURA SISTÊMICA DA SEGURIDADE SOCIAL

A adequada compreensão do regime jurídico do Benefício de Prestação Continuada (BPC) exige, como premissa metodológica, a análise do modelo federativo instituído pela Constituição da República de 1988, especialmente no que se refere à organização, financiamento e execução das políticas públicas sociais. O federalismo brasileiro, nesse contexto, não se limita a uma repartição formal de competências, mas assume feição cooperativa, orientada funcionalmente à concretização dos direitos fundamentais, o que implica uma redistribuição dinâmica de atribuições entre os entes federativos.

Trata-se, portanto, de um modelo federativo teleologicamente orientado à realização dos objetivos fundamentais da República, notadamente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da CF), no qual a cooperação intergovernamental se apresenta como elemento estruturante da própria racionalidade constitucional.

Para Silva (2025), esse arranjo institucional somente se tornou exequível a partir do ambiente normativo inaugurado pela Constituição de 1988, que elevou a assistência social à condição de direito fundamental, conferindo maior densidade jurídica às políticas sociais. Nessa linha, Schwenck (2014) observa que o modelo constitucional brasileiro se funda na coexistência de competências comuns e concorrentes, gerando uma “superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo no tocante à implantação de políticas públicas sociais” (Schwenck, 2014, p. 203), o que exige atuação coordenada entre os entes federativos.

Constituição, ao atribuir competência comum para “cuidar da assistência pública” (art. 23, II), e ao estabelecer diretrizes de descentralização político-administrativa com coordenação nacional (arts. 194 e 204), delineia um modelo no qual a descentralização não

implica autonomia normativa plena, mas execução descentralizada sob regulação centralizada.

Apesar da sofisticação desse arranjo institucional, o federalismo fiscal brasileiro revela disfunções estruturais relevantes. Evidencia-se, que a heterogeneidade econômica entre os entes federativos compromete a efetividade da distribuição de competências, destacando que “grande parte dos municípios são economicamente hipossuficientes” (Dias; Dias, 2021, p. 21).

Tal realidade se agrava diante da baixa participação municipal na arrecadação tributária nacional, sendo que os Municípios “contam com apenas 18% da fatia de arrecadação total da nação” (Dias; Dias, 2021, p. 7), apesar de desempenharem papel central na execução das políticas sociais. Essa dissociação estrutural entre competência administrativa e capacidade fiscal configura o fenômeno que Arretche (2002) denomina “federalismo invertido”, no qual a descentralização administrativa não é acompanhada por descentralização fiscal. De forma convergente, Elazar (1995) sustenta que modelos federativos fragilizados tendem a operar como mecanismos de delegação de encargos, e não de efetiva partilha de poder.

A evidência empírica reforça essa constatação, conforme aponta Dresch (2014), que os Municípios destinam parcela significativa de suas receitas à saúde (21,45% em 2012), enquanto a União investe apenas 3,9% do PIB, revelando um paradoxo estrutural no qual os entes subnacionais assumem responsabilidades crescentes sem a correspondente ampliação de sua capacidade financeira (Arretche, 2002, p. 89). Esse quadro é agravado por mecanismos como a Desvinculação de Receitas da União – DRU¹ (Arretche, 2000; Mendes, 2015), que impactam a disponibilidade de recursos para a seguridade social.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2025) aponta que a efetividade do financiamento tripartite do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) depende da corresponsabilidade federativa, sob pena de comprometimento da sustentabilidade do sistema. Nesse contexto, registra-se que o FNAS estabeleceu novos prazos para emendas impositivas, com envios de programações até 10 de abril de 2026, e a possibilidade de repasses para custeio

¹ A DRU proveniente da EC 135/2024 trata sobre o corte de gastos públicos e promove o ajuste fiscal do Governo Federal.

(GND3)² e investimento (GND4)³, evidenciando a crescente complexidade dos instrumentos de financiamento da política assistencial.

No interior dessa arquitetura, a seguridade social se estrutura como um sistema integrado de proteção, articulando benefícios contributivos e não contributivos e afirmando os direitos sociais como dimensão constitutiva da cidadania (Marshall, 1950). A assistência social, por sua vez, se organiza no âmbito do SUAS como uma rede descentralizada e participativa de políticas públicas não contributivas. Wang e Vasconcelos (2015) destacam que o BPC integra essa rede, constituindo-se como um dos elementos centrais do sistema ao viabilizar a concretização do direito constitucional à assistência social, sendo “um direito social reconhecido constitucionalmente” (Wang; Vasconcelos 2015, p. 136).

A operacionalização do benefício compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com financiamento oriundo do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), nos termos do Decreto nº 6.214/2007. Embora executado por autarquia previdenciária, o BPC não se confunde com benefícios previdenciários, mantendo natureza assistencial e financiamento próprio no âmbito da seguridade social. Esse arranjo rompe com a lógica dualista clássica entre previdência e assistência, inaugurando uma dinâmica de interdependência institucional na qual a autonomia federativa se articula com a necessidade de coerência normativa em escala nacional.

Nesse cenário, o Benefício de Prestação Continuada, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, configura-se como prestação assistencial de caráter não contributivo, destinada a assegurar um patamar mínimo de subsistência a pessoas idosas e com deficiência em situação de vulnerabilidade. Sua natureza jurídica revela caráter complexo, devendo ser compreendida simultaneamente como direito subjetivo individual de natureza prestacional e como instituição objetiva inserida em uma política pública nacional de proteção social. Essa dupla dimensão evidencia que o benefício não constitui prestação isolada, mas integra um arranjo sistêmico orientado à realização da dignidade da pessoa humana e da igualdade material.

Nesse sentido, a fundamentação jusfilosófica da proteção assistencial encontra respaldo na concepção kantiana de dignidade, segundo a qual “o reconhecimento da dignidade

² GND 3 refere-se à classificação orçamentária utilizada para gastos com a manutenção e funcionamento das atividades de assistência social, ou seja, ele cobre despesas que não aumentam o patrimônio da unidade.

³ GND4 se trata de os recursos destinados especificamente para aumentar o patrimônio físico, ou seja, àqueles destinados para comprar bens duráveis, veículos ou construir, não para pagar contas de consumo (luz, água) ou salário.

inerente a cada ser humano ultrapassa o plano meramente moral para assumir a condição de categoria jurídica” (Kant, 1974, p. 22), impondo deveres objetivos de proteção em contextos de vulnerabilidade. No plano jurídico-constitucional, Sarlet (2021) destaca a eficácia imediata dos direitos sociais, especialmente quando vinculados ao mínimo existencial, enquanto José Murilo de Carvalho (2021, p. 14) ressalta que tais direitos permitem mitigar desigualdades estruturais inerentes ao capitalismo.

A centralização normativa do BPC encontra justificativa nas profundas desigualdades regionais brasileiras. Como assinalam Dias e Dias (2021), a hipossuficiência econômica de grande parte dos Municípios torna imprescindível a uniformização das prestações assistenciais, evitando que a proteção social varie conforme a capacidade fiscal local. Schwenck (2014) sustenta que compete à União a definição das normas gerais, sendo a atuação dos entes subnacionais de caráter suplementar, limitada pelos parâmetros constitucionais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa compreensão ao afirmar que a competência concorrente não autoriza a edição de normas que contrariem diretrizes gerais estabelecidas pela União. No julgamento do RE 567985/MT, a Corte reconheceu a possibilidade de flexibilização interpretativa dos critérios de elegibilidade para o acesso ao BPC, sem admitir sua fragmentação normativa, preservando a unidade do sistema. Nos termos do art. 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição, cabe ao STF dirimir conflitos federativos, delimitando os campos de atuação de cada ente (Schwenck, 2014, p. 207).

No plano teórico, Soares (2018, p. 61) sintetiza a lógica do federalismo cooperativo ao afirmar que há compartilhamento de responsabilidades entre diferentes níveis de governo, ainda que distribuídas entre funções distintas. No entanto, no caso brasileiro, observa-se dissociação entre as dimensões normativa, administrativa e financeira, configurando um modelo de descentralização executiva com centralização normativa e financeira, ou federalismo cooperativo assimétrico, que se desenvolveu de forma tardia e desigual (Martins, 1993; Carvalho, 2021).

Essa assimetria manifesta-se de forma particularmente intensa no âmbito do BPC. Embora a União seja responsável pelo custeio do benefício, os Municípios desempenham funções essenciais em sua operacionalização, especialmente por meio do Cadastro Único (CadÚnico), suportando custos administrativos e absorvendo os efeitos indiretos da ampliação da demanda social, inclusive em decorrência da judicialização. Tal fenômeno revela a persistência de um modelo no qual a descentralização não é acompanhada de adequada compensação financeira, gerando tensões no equilíbrio federativo.

Sob uma perspectiva teórica ampliada, a tentativa de fragmentação do benefício por iniciativas locais compromete a integridade do Direito, ao introduzir soluções normativas desconectadas da lógica constitucional e da racionalidade sistêmica da seguridade social. A doutrina dos direitos fundamentais, nesse ponto, oferece importante chave interpretativa. Robert Alexy sustenta que os direitos sociais possuem estrutura de mandados de otimização, impondo ao Estado o dever de realizá-los na maior medida possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas (Alexy, 2008, p. 422). Contudo, essa abertura hermenêutica não legitima intervenções que comprometam a estrutura do benefício, sob pena de desconfiguração de sua função constitucional.

O BPC apresenta, assim, características estruturais que delimitam sua disciplina jurídica: uniformidade nacional, como exigência da igualdade material; vinculação ao salário mínimo, como parâmetro de proteção mínima; titularidade normativa da União, como garantia de coerência sistêmica; e indivisibilidade estrutural, que impede sua modulação territorial. Nesse contexto, a tentativa de complementação do benefício por meio de legislação local configura hipótese de violação desses limites, ao introduzir modificação indireta em prestação federal e produzir descompasso entre normatização, execução e financiamento.

Diante desse quadro, conclui-se que a natureza jurídica do BPC, articulada à estrutura do federalismo assistencial brasileiro, impõe limites estruturais claros à atuação dos entes subnacionais. A ampliação da proteção social no âmbito local é juridicamente legítima quando realizada por meio de políticas públicas autônomas e serviços assistenciais complementares. Todavia, revela-se incompatível com a Constituição quando implica alteração, direta ou indireta, de benefício assistencial de caráter nacional, cuja unidade normativa constitui condição indispensável para a realização da igualdade material e da dignidade da pessoa humana.

3 COMPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL DO BPC: LIMITES E POSSIBILIDADES

A problemática da complementação municipal do Benefício de Prestação Continuada (BPC) insere-se no núcleo das tensões estruturais do constitucionalismo contemporâneo, particularmente no ponto de interseção entre a máxima efetividade dos direitos sociais e os limites jurídico-institucionais que condicionam sua implementação especialmente em um cenário marcado por acentuadas desigualdades regionais, é recorrente a percepção de que o valor do benefício fixado em âmbito constitucional, não assegura, em termos concretos, a

plena realização do mínimo existencial, o que fomenta iniciativas locais orientadas à ampliação da proteção social.

Todavia, a legitimidade material dessa pretensão não dispensa uma análise jurídica rigorosa, fundada em critérios de compatibilidade sistêmica. A questão não pode ser reduzida a um juízo de conveniência distributiva, mas deve ser enfrentada à luz de uma leitura integrada que articule a natureza jurídica do BPC, o desenho federativo da seguridade social e os limites normativos que estruturam a atuação dos entes federativos.

A ausência dessa perspectiva conduz a soluções que, embora orientadas por finalidades socialmente relevantes, revelam-se incompatíveis com a lógica constitucional do sistema. Desse modo, a indagação central desloca-se do plano da utilidade para o da juridicidade: não se trata de avaliar se a complementação municipal é desejável, mas se é constitucionalmente admissível no interior da arquitetura normativa da seguridade social.

No plano empírico-institucional, evidencia-se a crescente sobrecarga dos Municípios na execução das políticas assistenciais em que os entes federativos locais, arcam com custos operacionais relevantes, especialmente no que se refere à manutenção de recursos humanos, bem como à estruturação e funcionamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

Somente em 2025, foram repassados aos Municípios cerca de R\$ 139,8 milhões para os serviços ofertados nos CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento, sendo que o valor pactuado para o mês era de ao menos R\$ 186,4 milhões. A maior contingência de recursos concentrou-se nos CRAS, com demanda reprimida superior a R\$ 31 milhões, enquanto no CREAS deixaram de ser pagos R\$ 9,9 milhões e nas unidades de acolhimento R\$ 5,6 milhões, totalizando aproximadamente R\$ 46,6 milhões de insuficiência de financiamento já no início de 2025 (CNM, 2025).

Essa demanda reprimida decorre, de medidas de ajuste fiscal, como a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o teto de gastos, e da Portaria MC 2.362/2019, que disciplina os critérios de repasse. Conforme alerta o presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM), Paulo Ziulkoski, “essa diferença é prejudicial aos Municípios, compromete a qualidade e a cobertura dos serviços, agrava e acentua as desigualdades regionais, dificultando ainda mais o acesso da população aos serviços de proteção social”.

Dados adicionais da Confederação Nacional de Municípios indicam que, entre janeiro e maio de 2025, houve déficit acumulado de R\$ 136,3 milhões nos repasses da União para o cofinanciamento dos serviços, com apenas 75% do valor pactuado sendo efetivamente transferido. No mesmo período, foram repassados cerca de R\$ 408,9 milhões frente a um total

pactuado de R\$ 545,2 milhões, evidenciando significativa insuficiência financeira, com destaque para a demanda reprimida de R\$ 91,9 milhões nos CRAS, R\$ 28,8 milhões nos CREAS e R\$ 15,4 milhões nas unidades de acolhimento.

Esse quadro revela um cenário de assimetria estrutural no federalismo assistencial brasileiro, no qual a descentralização da execução não é acompanhada pela correspondente descentralização do financiamento, o que intensifica pressões locais por ampliação da proteção social, inclusive por meio de iniciativas de complementação do BPC. No entanto, a análise jurídica dessa problemática exige a distinção entre a legitimidade material da demanda social e sua admissibilidade constitucional.

No plano das competências, a disciplina dos benefícios assistenciais, especialmente no que se refere à definição de seus requisitos e ao seu conteúdo econômico, insere-se no âmbito da competência normativa da União, conforme interpretação sistemática do art. 203, inciso V, da Constituição. A instituição, por lei municipal, de um benefício apresentado como “complementar” ao BPC, ainda que formalmente autônomo, configura, sob o ponto de vista material, uma intervenção indireta na estrutura de prestação federal, alterando seus efeitos concretos (Vieira, 2017). Trata-se, portanto, de hipótese de extrapolação da competência suplementar, incompatível com o modelo federativo delineado pela Constituição.

No plano material, a criação de complementações locais compromete a lógica distributiva da seguridade social ao introduzir diferenciações territoriais em benefício concebido como uniforme em escala nacional. A proteção assistencial, nesse contexto, deixa de ser determinada exclusivamente pela condição de vulnerabilidade do indivíduo e passa a refletir a capacidade fiscal do ente local, em clara dissonância com o princípio da isonomia e com a finalidade redistributiva do sistema (Dias e Dias 2021). Essa fragmentação territorial da prestação assistencial compromete, portanto, a própria racionalidade do modelo constitucional de proteção social.

No plano estrutural, a problemática revela ainda mais complexa. A seguridade social brasileira organiza-se a partir de um arranjo que combina centralização normativa, execução descentralizada e financiamento estruturado em escala nacional. A complementação municipal rompe esse equilíbrio ao dissociar a titularidade normativa da redefinição material do benefício, introduzir fontes de financiamento alheias à lógica sistêmica e gerar assimetrias na implementação de uma política pública de caráter nacional (Dias e Dias, 2021). Tal ruptura caracteriza uma forma de inconstitucionalidade que transcende a violação pontual de normas, configurando verdadeira desorganização da estrutura funcional do sistema.

Essa desarticulação pode ser compreendida à luz da noção de integridade do Direito, segundo a qual o ordenamento jurídico deve ser interpretado como um conjunto coerente de princípios e regras. A fragmentação do BPC por iniciativas locais introduz soluções normativas desconectadas da racionalidade constitucional, comprometendo a unidade e a previsibilidade do sistema. De igual modo, a dissociação entre validade normativa e prática institucional fragiliza a legitimidade das políticas públicas, ao afastá-las dos parâmetros estruturais que lhes conferem fundamento.

Nesse contexto, a governança pública assume papel central como mecanismo de articulação federativa. Conforme assinala Schwenck (2014), a superposição de competências, quando desacompanhada de mecanismos adequados de coordenação, tende a produzir dispersão de recursos e ineficiência administrativa. A adoção isolada de complementações municipais intensifica esse quadro, favorecendo a fragmentação normativa, a sobreposição de políticas e a desarticulação institucional. Além disso, a criação de benefícios assistenciais paralelos, não integrados ao sistema nacional, compromete a segurança jurídica, ao gerar incertezas quanto à extensão dos direitos sociais e estimular a litigiosidade.

A judicialização, nesse cenário, emerge simultaneamente como resposta à insuficiência das políticas públicas e como fator de tensionamento institucional, como observa André (2025, p.), “a crescente judicialização tem exigido que decisões judiciais substituam escolhas administrativas e técnicas previamente definidas”. A doutrina constitucional contemporânea reconhece a ambivalência desse fenômeno: Barroso (2022) destaca sua função de proteção de direitos fundamentais, ao passo que Streck (2020) alerta para os riscos decorrentes da ausência de critérios objetivos na atuação judicial.

No plano fiscal, a criação de complementações ao BPC implica a instituição de despesas obrigatórias de caráter continuado, submetidas aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Denis Sarak (2010)⁴ ressalta que o equilíbrio das políticas fiscais constitui condição essencial à prestação adequada dos serviços públicos, sendo o descontrole financeiro fator de comprometimento da ação estatal.

Ademais, a exigência constitucional de prévia fonte de custeio (art. 195, §5º) reforça a necessidade de compatibilização entre expansão de benefícios e sustentabilidade financeira. Ainda que formalmente suportadas pelo ente municipal, tais iniciativas produzem efeitos que extrapolam a esfera local, seja pelo potencial de replicação descoordenada, seja pela pressão

⁴ O federalismo fiscal é o modo pelo qual são distribuídos os encargos e as receitas entre os entes federados, com a finalidade de cumprir as incumbências previamente designadas na Constituição para a realização de serviços públicos e de toda atividade estatal no território da federação. (Sarak, 2010, p.174).

por ampliação do benefício em nível nacional, o que impede sua análise isolada do sistema de seguridade social.

Não obstante esses limites, a vedação à complementação do BPC não implica restrição à atuação municipal no campo da assistência social. Ao contrário, a Constituição de 1988 atribui aos Municípios papel relevante na implementação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades, especialmente no âmbito da competência comum.

Não possível olvidar a posição do Município enquanto ente integrante do pacto federativo municipal e que dispõe de um plexo de autonomias: política, auto-organizatória, administrativa, legislativa, e financeira (Corralo, 2022, p. 197-239). Ademais, a assistência social é uma política pública que também compete às municipalidades (Meirelles, 2026, p. 429).

Nesse ponto, impõe-se a distinção fundamental entre duas modalidades de intervenção: de um lado, a complementação vinculada ao BPC, que implica alteração indireta de benefício federal e, por isso, revela-se incompatível com a Constituição; de outro, os benefícios assistenciais municipais autônomos, desvinculados do BPC, que constituem expressão legítima da autonomia federativa.

Esses benefícios autônomos podem materializar-se em programas locais de transferência de renda, auxílios específicos ou políticas direcionadas a grupos vulneráveis, desde que observados requisitos essenciais, como a previsão orçamentária adequada, a existência de fonte de custeio definida, a compatibilidade com as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o respeito ao princípio da isonomia.

Essa distinção deve ser compreendida à luz do processo histórico de formação da cidadania social no Brasil. Diferentemente do modelo de Marshall (1950), no país “os direitos sociais antecederam os direitos civis e políticos, em um contexto de cidadania regulada e fortemente seletiva” (Carvalho, 2021, p. 15–16), o que contribui para explicar a persistência das desigualdades estruturais e as pressões por soluções localizadas de ampliação da proteção social.

Diante desse conjunto de elementos, consolida-se a compreensão de que a complementação municipal do BPC configura hipótese de inconstitucionalidade sistêmica, por violar, de forma concomitante, a repartição de competências, a igualdade distributiva e a coerência estrutural da seguridade social. Trata-se de incompatibilidade que não se limita ao plano formal, mas decorre da impossibilidade de harmonização da medida com a lógica do sistema constitucional.

Por outro lado, a atuação municipal, quando orientada por políticas assistenciais autônomas, coordenadas e fiscalmente responsáveis, revela-se não apenas constitucionalmente legítima, mas também indispensável à efetividade dos direitos sociais. A vedação à complementação do BPC, nesse sentido, não constitui obstáculo à proteção social, mas condição para sua realização em bases igualitárias, integradas e institucionalmente sustentáveis.

4 GOVERNANÇA FISCAL E OS RISCOS DA COMPLEMENTAÇÃO ASSISTENCIAL DESCOORDENADA

A análise da complementação municipal do Benefício de Prestação Continuada (BPC), sob a perspectiva da governança fiscal, exige a articulação entre três dimensões fundamentais do constitucionalismo contemporâneo: a coordenação federativa, a racionalidade alocativa e a legitimidade do sistema de seguridade social.

No âmbito do federalismo cooperativo, a governança pública não se reduz à eficiência administrativa, mas assume a condição de paradigma normativo estruturante, orientado pela integração institucional, pela transparência decisória e pela responsabilidade fiscal. Trata-se, portanto, de um modelo que busca harmonizar a autonomia dos entes federativos com a necessidade de coerência sistêmica na formulação e implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, a Constituição de 1988 estruturou a assistência social como subsistema da seguridade social, cuja operacionalização depende de uma governança federativa articulada, capaz de equilibrar diretrizes nacionais e execução descentralizada. O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) emerge como instrumento central dessa arquitetura, ao organizar competências, fluxos de financiamento e parâmetros de execução, viabilizando a descentralização administrativa sem comprometer a unidade normativa do sistema.

Todavia, como observa Schwenck (2014), a superposição de competências característica do modelo brasileiro, quando desacompanhada de mecanismos eficazes de coordenação, tende a gerar conflitos institucionais e ineficiências administrativas. De modo convergente, Dias e Dias (2021) destacam que “as competências concorrentes [...] fazem surgir conflitos entre os entes federados” (DIAS; DIAS, 2021, p. 21), evidenciando que a ausência de articulação interfederativa compromete a racionalidade do sistema.

É nesse cenário que se insere a problemática da complementação municipal do BPC, cuja implementação descoordenada potencializa as disfunções estruturais do federalismo assistencial brasileiro. Em primeiro plano, tal prática promove a fragmentação da política assistencial, ao introduzir variações locais em um benefício concebido como nacional e uniforme. Em segundo lugar, gera desigualdade territorial na proteção social, uma vez que Municípios com maior capacidade fiscal tendem a oferecer níveis mais elevados de assistência, em detrimento daqueles com menor disponibilidade de recursos. Em terceiro lugar, acarreta duplicidade de esforços administrativos e desperdício de recursos públicos, em desacordo com a lógica de otimização que informa o federalismo cooperativo. Por fim, amplia a insegurança jurídica, ao criar benefícios paralelos não integrados ao sistema nacional, fomentando a litigiosidade e a instabilidade normativa.

Além desses efeitos, Dias e Dias (2021) apontam a existência de práticas de gestão marcadas por interesses particularistas, destacando que “o gerenciamento se dá num balcão de negócios políticos (...) promovem a ideia de assistencialismo” (Dias; Dias, 2021, p. 8). Esse diagnóstico revela o risco de captura política da política assistencial, comprometendo sua racionalidade técnica e sua finalidade redistributiva, ao mesmo tempo em que fragiliza a legitimidade do sistema.

A desarticulação institucional decorrente dessas práticas configura um déficit de governança federativa, caracterizado pela ruptura entre normatização, execução e financiamento, cujos efeitos se projetam na intensificação das desigualdades regionais e na emergência de fenômenos como a competição federativa desleal e a migração assistencial.

A ausência de parâmetros normativos claros, nesse contexto, amplia o espaço para decisões discricionárias e potencializa a judicialização das políticas públicas. O Poder Judiciário passa a assumir protagonismo crescente, substituindo escolhas administrativas e técnicas previamente definidas, como observa André (2025, p.), ao afirmar que “a crescente judicialização tem exigido que decisões judiciais substituam escolhas administrativas e técnicas previamente definidas”. A literatura constitucional reconhece a ambivalência desse fenômeno: Barroso (2022) admite sua legitimidade como mecanismo de proteção de direitos fundamentais, enquanto Streck (2020) alerta para os riscos decorrentes da ausência de critérios objetivos na atuação judicial, com potencial de desorganização institucional.

No plano fiscal, a problemática adquire densidade ainda maior. A responsabilidade fiscal constitui elemento estruturante da governança pública e condição de sustentabilidade das políticas sociais, impondo limites normativos à expansão de benefícios e exigindo

compatibilização entre direitos sociais e capacidade financeira do Estado (Savaris, 2018; Torres, 2019).

O federalismo fiscal brasileiro, contudo, apresenta histórico de desequilíbrio entre receitas e despesas, agravado por práticas de endividamento dos entes subnacionais. Nesse sentido, Dias e Dias (2021) destacam que “Estados e municípios (...) promoveram verdadeira limpeza nos cofres públicos” (Dias; Dias, 2021, p. 10), evidenciando os riscos da expansão de despesas sem planejamento adequado.

A criação de complementações municipais ao BPC insere-se nesse contexto como potencial fator de desequilíbrio fiscal, ao implicar aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, submetidas aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, a exigência constitucional de prévia fonte de custeio, prevista no art. 195, §5º, explicita a necessidade de compatibilização entre expansão de direitos e sustentabilidade financeira. O BPC, enquanto benefício inserido em sistema de financiamento estruturado e solidário, depende de planejamento atuarial em escala nacional, sendo incompatível com intervenções fragmentadas no plano local.

A ausência de integração dessas iniciativas ao sistema de seguridade social pode gerar efeitos sistêmicos adversos, como o aumento da judicialização, a indução de demandas por ampliação do benefício em nível nacional e a desorganização do planejamento orçamentário. Nesse sentido, a dimensão fiscal da problemática transcende a esfera local, devendo ser compreendida como elemento integrante da governança do sistema como um todo.

A literatura especializada destaca, ainda, a importância do controle e da transparência na gestão fiscal. Rosa (2018) aponta o papel crescente do controle do orçamento público no Brasil, por meio de instrumentos como a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, que instituem mecanismos de transparência e participação, como audiências públicas.

Entretanto, como observa André (2025), a autonomia municipal permanece fragilizada pela dependência de transferências intergovernamentais e pela insuficiência de recursos próprios, evidenciando que o federalismo cooperativo, na prática, sofre limitações decorrentes da inadequação do financiamento. Para que esse modelo funcione adequadamente, é imprescindível que a União assegure recursos compatíveis com as responsabilidades atribuídas aos entes subnacionais, evitando a sobrecarga dos Municípios.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem reconhecido a necessidade de compatibilização entre direitos sociais e limites orçamentários, como se

verifica no RE 855178, no qual se afirma que a atuação estatal deve considerar as condições institucionais e financeiras para a implementação das políticas públicas. Essa compreensão reforça a ideia de que a governança fiscal não constitui obstáculo à efetivação dos direitos sociais, mas condição de sua realização sustentável.

Nesse cenário, Vieira (2017, p.1118) propõe soluções estruturais que envolvem a reorganização político-administrativa, a reavaliação da repartição de receitas e encargos públicos, a adoção de políticas fiscais integradas e a implementação de mecanismos participativos de gestão orçamentária, além de reformas estruturais na seguridade social. Tais propostas evidenciam que a superação das disfunções do federalismo fiscal exige abordagem sistêmica, que transcenda soluções pontuais e promova a integração entre os diversos níveis de governo.

A limitação jurídica à complementação do BPC não impede a inovação institucional, mas, orienta a atuação estatal para formas coordenadas, sustentáveis e constitucionalmente legítimas. Nesse sentido, a governança fiscal, longe de representar obstáculo à efetividade dos direitos sociais, constitui condição indispensável para sua realização em bases duradouras. A superação da tensão entre proteção social e limites institucionais exige, portanto, não a fragmentação do sistema, mas o aperfeiçoamento dos mecanismos de coordenação federativa, de modo a assegurar, simultaneamente, igualdade material, eficiência administrativa e sustentabilidade financeira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida ao longo do presente estudo evidencia que a problemática da complementação municipal do Benefício de Prestação Continuada (BPC) não pode ser adequadamente compreendida a partir de uma leitura isolada da repartição de competências, exigindo, ao contrário, uma abordagem sistêmica que integre, de forma indissociável, as dimensões constitucional, federativa, financeira e institucional da seguridade social brasileira. Trata-se de um tema que se insere no núcleo das tensões estruturais do Estado Social contemporâneo, no qual a efetivação dos direitos fundamentais não se esgota na ampliação quantitativa das prestações estatais, mas demanda, de forma simultânea, coerência normativa, coordenação institucional e sustentabilidade estrutural.

Parte-se da premissa de que o BPC, previsto no art. 203, inciso V, da Constituição e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, constitui expressão qualificada dos direitos fundamentais sociais, diretamente vinculada à garantia do mínimo existencial. Sua

conformação jurídica marcada pela uniformidade nacional, pela indivisibilidade estrutural e pela centralidade normativa da União, revela-se elemento essencial para a concretização da igualdade material e para a preservação da racionalidade do sistema de proteção social, na medida em que impede a fragmentação territorial de uma política pública concebida como instrumento redistributivo em escala nacional.

A partir dessa base teórica, demonstrou-se que a instituição de complementações municipais vinculadas ao BPC, embora orientada por finalidade social legítima, revela-se incompatível com a arquitetura constitucional da seguridade social. Essa incompatibilidade manifesta-se de forma multifacetada: pela interferência indireta na repartição de competências, ao invadir a esfera normativa da União; pelo comprometimento da igualdade distributiva, ao introduzir diferenciações territoriais em benefício de caráter uniforme; e pela desarticulação da lógica de governança que sustenta o sistema assistencial, ao romper o equilíbrio entre normatização, execução e financiamento.

Confirma-se, assim, a hipótese central do estudo, segundo a qual a atuação municipal no campo da assistência social é constitucionalmente admissível apenas quando exercida nos limites estruturais do federalismo cooperativo, não sendo legítima a adoção de mecanismos que alterem, direta ou indiretamente, o regime jurídico de benefício cuja titularidade normativa pertence à União. Tal conclusão não decorre de uma leitura formalista da Constituição, mas de uma compreensão material e sistêmica do funcionamento da seguridade social.

Nesse sentido, a principal contribuição teórica do trabalho reside na formulação da tese da inconstitucionalidade sistêmica da complementação assistencial descoordenada. Essa construção permite superar análises estritamente normativas ou compartimentalizadas, ao evidenciar que a invalidade da medida não se limita à violação pontual de dispositivos constitucionais, mas decorre de sua incompatibilidade com a estrutura funcional e com a lógica integradora do sistema de seguridade social. A aferição da legitimidade das políticas públicas, nessa perspectiva, desloca-se do plano isolado para o plano da integração sistêmica, exigindo conformidade simultânea com critérios normativos, estruturais e institucionais.

Por outro lado, a vedação à complementação do BPC não implica restrição à atuação municipal, mas, ao contrário, reforça a necessidade de que essa atuação se desenvolva por meio de instrumentos juridicamente adequados e institucionalmente coordenados. A implementação de benefícios assistenciais autônomos, programas locais de transferência de renda e mecanismos de cooperação interfederativa constitui via legítima de ampliação da proteção social, desde que observados os parâmetros constitucionais e a integração ao Sistema

Único de Assistência Social. Trata-se, portanto, de deslocar o foco da atuação municipal de intervenções sobre o benefício federal para a construção de políticas públicas complementares, coerentes e sustentáveis.

Nesse contexto, a responsabilidade fiscal assume centralidade como elemento estruturante da governança pública. Longe de representar obstáculo à efetivação dos direitos sociais, a exigência de prévia fonte de custeio (art. 195, §5º, da Constituição) e os parâmetros estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal configuram garantias institucionais de continuidade e estabilidade das políticas públicas. A expansão da proteção social, para ser juridicamente sustentável, deve estar necessariamente associada à racionalidade orçamentária, à previsibilidade institucional e à capacidade de financiamento do Estado.

Em termos conclusivos, a efetivação dos direitos sociais no Estado Constitucional contemporâneo não se realiza por meio de soluções fragmentadas ou localmente isoladas, mas exige arranjos institucionais coordenados, capazes de conciliar igualdade material, eficiência administrativa e sustentabilidade fiscal, o que não obsta a atuação municipal. A superação da tensão entre justiça distributiva e limites estruturais do sistema demanda, assim, não a flexibilização desordenada das normas constitucionais, mas o aperfeiçoamento da governança federativa e dos mecanismos de cooperação entre os entes contribuindo para a delimitação dos contornos jurídico-constitucionais da atuação municipal na assistência social.

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANDRÉ, Gabriela da Silva. **Federalismo cooperativo e a sustentabilidade municipal: a Súmula Vinculante nº 60 e os desafios da judicialização da saúde no Brasil**. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, XXXI., 2025, Santa Cruz do Sul. Anais [...]. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2025.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo: UNESP, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

BRASIL. **Confederação Nacional dos Municípios. Assistência Social e Segurança Alimentar e Nutricional.** 14 abr. 2025. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-repasses-da-uniao-para-assistencia-social-atingem-deficit-de-r-136-3-milhoes-em-2025>. Acesso em: 23 abr. 2026.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 27. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira.** 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2022.

DIAS, Glaucya; DIAS, Laercio Carlos. **Os seis pilares do federalismo fiscal brasileiro.** Caderno de Finanças Públicas, Brasília, v. 21, n. 2, p. 1-25, 2021.

DRESCH, Maria Tereza. **Federalismo fiscal e políticas públicas: o caso da saúde no Brasil.** Porto Alegre: Fi, 2014.

ELAZAR, Daniel J. **Exploring federalism.** Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1995.

KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura e outros textos filosóficos.** Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

MARSHALL, T. H. **Cidadania e classe social e outros ensaios.** Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais.** Salvador: JusPodivm, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** 23ª São Paulo: Ed. Juspodium/Malheiros: 2026.

ROSA, Nelson Henrique Quevedo. **Percepção dos participantes do orçamento participativo em relação à implementação das demandas da população: estudo de caso no município de Santana Livramento/RS.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 14, n. 1, 2018.

SARAK, Denis. **Federalismo fiscal e políticas de cooperação intergovernamental fiscal.** Revista Estudos Jurídicos UNESP, Franca, n. 20, 2010. Disponível em: <http://periodicos.franca.unesp.br>. Acesso em: 24 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988.** 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito da seguridade social.** 16. ed. Curitiba: Alteridade, 2023.

SCHWENCK, Camila Rocha. **Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais**. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, n. 79, p. 199-214, 2014.

SILVA, Franklin Augusto Soares da. **A gestão municipal e seus impactos sobre a política participativa: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Fortaleza/CE em uma perspectiva comparada**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2017.

SOARES, Luiz Eduardo. **Federalismo cooperativo e a efetivação dos direitos fundamentais: elementos para uma nova teoria da responsabilidade estatal**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 277, p. 55-83, 2018.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito financeiro e tributário: responsabilidade fiscal e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

VIEIRA, Alexandre B. **Conflitos de ordem tributária e de encargos públicos entre os entes federados advindos do atual pacto federativo brasileiro**. Governet: Boletim de Orçamento e Finanças, ano 13, n. 152, p. 1112-1127, dez. 2017. Disponível em: <http://www.governet.com.br/edicao.php?cod=716>
. Acesso em: 20 abr. 2026.