Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Fernanda Cabral de Almeida

Crianças e adolescentes na previdência social: a proteção integral em xeque

Rio de Janeiro
2026

Fernanda Cabral de Almeida

Crianças e adolescentes na previdência social: a proteção integral em xeque

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito do Trabalho e Previdenciário.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares

Rio de Janeiro

2026

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

A447 Almeida, Fernanda Cabral de.

Crianças e adolescentes na previdência social: a proteção integral em xeque / Fernanda Cabral de Almeida. - 2026.
313 f.
Orientador: Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Direito previdenciário - Teses. 2. Criança e adolescente – Teses. 3.Proteção – Teses. I. Tavares, Marcelo Leonardo. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.3

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Fernanda Cabral de Almeida

Crianças e adolescentes na previdência social: a proteção integral em xeque

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito do Trabalho e Previdenciário.

Aprovada em 21 de agosto de 2026.

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Marcelo Leonardo Tavares (Orientador)

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Fábio Zambitte Ibrahim

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof. Dr. Guilherme Calmon Nogueira da Gama

Faculdade de Direito – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Cláudia Franco Corrêa

Universidade Federal do Rio de Janeiro

_____

Prof. Dr. Rafael Schmidt Waldrich

Universidade do Vale do Itajaí

Rio de Janeiro

2026

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Tania e Mauro, que me deram uma infância extraordinária e plantaram em mim, desde cedo, a crença de que eu era capaz de tudo.

AGRADECIMENTOS

Concluir este Doutorado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro é, para mim, muito mais do que o encerramento de uma etapa acadêmica. É a celebração de uma trajetória de profundo amadurecimento que se iniciou ainda no Mestrado. Ter trilhado todo esse caminho foi uma experiência indescritível que guardarei para sempre com enorme orgulho e gratidão.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Professor Doutor Marcelo Leonardo Tavares, pela condução impecável e dedicada desta pesquisa. Sua competência técnica e compromisso com a excelência são inspiradores e despertaram em mim a vontade de entregar sempre o melhor resultado. Sou grata pelo rigor generoso, que me trouxe a segurança necessária para que me sentisse confiante e capaz, e por me desafiar a ser melhor a cada dia. Sua postura impecável e paixão pelo que faz transformam a experiência da orientação em uma verdadeira lição de vida.

Ao Professor Doutor Fábio Zambitte Ibrahim, que me orientou no Mestrado e, desta vez, integrou a banca de qualificação e a banca final deste Doutorado. Suas contribuições, sempre concisas e cirúrgicas, revelam uma capacidade ímpar de mostrar ângulos inesperados para as questões que lhe são postas. Agradeço por seu olhar brilhante, que consegue, em poucas palavras, desconstruir o óbvio e oferecer perspectivas absolutamente originais.

À Professora Doutora Cláudia Franco Corrêa, pela sua enorme gentileza e importantes contribuições. Com seu olhar civilista, trouxe uma perspectiva única e enriquecedora a esta pesquisa. Agradeço imensamente pela delicadeza e precisão de suas observações na banca de qualificação.

Aos Professores Doutores Raphael Carvalho de Vasconcelos, Augustus Bonner Cochran III, Eduardo Henrique Raymundo von Adamovich, Rodrigo Brandão e Bethânia de Albuquerque Assy, pelas valiosas aulas ministradas ao longo do curso.

Em nome do Alessandro do Couto Fraga, Chefe de Secretaria do PPGD, agradeço a todos os servidores da UERJ, pela sua competência, paciência e cuidado com os alunos.

Aos amigos Alessandra de Barros Wanderley, Carlos Vinícius Ribeiro Ferreira e Alex Assis de Mendonça, com quem dividi os bancos das aulas e troquei muito conhecimento e experiências, sempre dispostos a contribuir com tudo o que estivesse ao seu alcance.

Aos amigos João Renda Leal Fernandes e Ricardo José Leite de Sousa, pela disponibilidade em ler meus textos e contribuir com valiosas sugestões.

Por fim, agradeço a toda a minha família, aqui representada por minha prima, Priscila Cabral Almeida, sempre genial e um exemplo de acadêmica que busco seguir. Sou imensamente grata por sua disposição em ler e criticar meus textos, sempre com um olhar atento, vindo de fora do campo jurídico e, por isso mesmo, fundamental e enriquecedor.

(...) a humanidade deve dar à criança o melhor que tem.

Preâmbulo da Declaração de Genebra de 1924.

"Se todos fazem *lobbies*, por que não as crianças? E estão ganhando pela primeira vez um capítulo na Constituição. Na foto, crianças gaúchas fazem sua doce pressão ao Presidente da ANC (Constituinte – Salão Verde – 12 de novembro de 1987)".

Fotografia de Duda Bentes

Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados. As crianças na Constituinte. *Plenarinho*: o jeito criança de ser cidadão, 11 nov. 2018. Disponível em: https://plenarinho.leg.br/index.php/2018/11/as-criancas-na-constituinte/. Acesso em: 16 mai. 2026.

RESUMO

ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Crianças e adolescentes na previdência social*: a proteção integral em xeque. 2026. 256f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

A presente tese analisa criticamente a proteção previdenciária destinada a crianças e adolescentes no Brasil sob a ótica da doutrina da proteção integral. O problema central da pesquisa reside em um paradoxo histórico e normativo: embora a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) tenham reconhecido o público infantojuvenil como sujeito de direitos e destinatário de proteção prioritária, este avanço coincidiu com o início de um ciclo de retrocessos legislativos e jurisprudenciais em sua proteção previdenciária a partir da década de 1990. A hipótese central sustenta que o argumento do equilíbrio financeiro e atuarial tem sido utilizado como um "trunfo" retórico para lateralizar direitos fundamentais de uma minoria que carece de representatividade política institucionalizada. No aspecto metodológico, o estudo utiliza os métodos hipotético-dedutivo e histórico-normativo, além de análise jurisprudencial empírica de casos paradigmáticos julgados pelo Supremo Tribunal Federal (STF), como os relativos à pensão por morte, ao auxílio-reclusão e à condição da criança e do adolescente sob guarda. A pesquisa percorre a trajetória jurídica da infância, desde a invisibilidade até a afirmação como sujeitos de direitos, e recorre a diretrizes de organismos internacionais (como OIT, Banco Mundial e UNICEF) para fundamentar pragmaticamente a necessidade de sistemas de proteção social "sensíveis à infância". Argumenta-se que a previdência contributiva não deve ser vista apenas como gasto, mas como investimento essencial no capital humano e instrumento de combate à transmissão intergeracional da pobreza. A análise da atuação do STF revela uma postura ambivalente, que oscila entre o garantismo em causas cuja proteção previdenciária coincide com pautas de gênero e o pragmatismo fiscalista quando a proteção é puramente direcionada ao público infantil. Ao final, a tese apresenta propostas de reforma legislativa (*de lege ferenda*) para concretizar a doutrina da proteção integral – e, consequentemente, os princípios da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança (este último sob a acepção objetiva) – no campo previdenciário, incluindo: a inclusão definitiva de crianças e adolescentes sob guarda no rol de dependentes; a garantia de cota integral (100%) na pensão por morte para crianças e adolescentes; a exclusão do prazo para requerimento de benefício pelo absolutamente incapaz; a equiparação entre salários-maternidade e paternidade; e a criação de benefícios assistenciais complementares para órfãos e crianças em situação de pobreza. Conclui-se que o sistema brasileiro atual não é plenamente sensível à infância, sendo urgente realinhar as normas previdenciárias aos ditames do art. 227 da Constituição Federal para assegurar a justiça social às próximas gerações e a própria sustentabilidade do modelo previdenciário nacional.

Palavras-chave: proteção integral; direito previdenciário; criança e adolescente; prioridade absoluta.

ABSTRACT

ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Children and adolescents in social security: integral protection at stake.* 2026. 256f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2026.

This thesis provides a critical analysis of the social security protection of children and adolescents in Brazil from the perspective of the integral protection doctrine. The central research problem lies in a historical and normative paradox: although the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the Child and Adolescent (ECA) recognized children and adolescents as subjects of rights and recipients of priority protection, this advancement coincided with the beginning of a cycle of legislative and jurisprudential setbacks in their social security protection starting in the 1990s. The central hypothesis argues that the financial and actuarial balance argument has been used as a rhetorically to marginalize the fundamental rights of a minority that lacks institutionalized political representation. Methodologically, the study employs hypothetical-deductive and historical-normative methods, in addition to an empirical jurisprudential analysis of landmark cases decided by the Brazilian Supreme Court (STF), such as those involving survivor's pensions, prison inmate family allowance (auxílio-reclusão), and the status of children and adolescents under legal guardianship. The research traces the legal trajectory of childhood, from invisibility to its affirmation as subjects of rights, and draws on guidelines from international organizations (such as the ILO, World Bank, and UNICEF) to pragmatically justify the need for "child-sensitive" social protection systems. It is argued that contributory social security should not be viewed merely as an expense, but as an essential investment in human capital and a tool to combat the intergenerational transmission of poverty. The analysis of the STF's conduct reveals an ambivalent stance, fluctuating between a rights-based approach in cases where social security protection intersects with gender issues and fiscal pragmatism when protection is purely aimed at children. Finally, the thesis presents legislative reform proposals (*de lege ferenda*) to realize the integral protection doctrine – and, consequently, the principles of absolute priority and the best interests of the child (the latter in its objective sense) – within the social security field, including: the definitive inclusion of children and adolescents under legal guardianship in the list of dependents; the guarantee of a full quota (100%) in survivor's pensions for children and adolescents; the exclusion of the time limit for benefit applications by those with absolute legal incapacity; the equalization of maternity and paternity benefits; and the creation of complementary social assistance benefits for orphans and children living in poverty. It concludes that the current Brazilian system is not fully child-sensitive, making it urgent to realign social security regulations with the mandates of Article 227 of the Federal Constitution to ensure social justice for future generations and the very sustainability of the national social security model.

Keywords: integral protection; social security; child and adolescent; absolute priority.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro sintético das decisões do STF objeto dos estudos de casos..... 176

Tabela 2 – Quadro sintético das propostas para a inclusão de crianças e adolescentes no rol de dependentes previdenciários..... 184

Tabela 3 – Quadro sintético das propostas para a presunção ou prova da dependência econômica dos equiparados a filhos..... 187

Tabela 4 – Quadro sintético das propostas para a pensão por morte para crianças e adolescentes..... 189

Tabela 5 – Quadro sintético das propostas para o auxílio-reclusão..... 194

Tabela 6 – Quadro sintético das propostas para os prazos de requerimento da pensão por morte e do auxílio-reclusão..... 206

Tabela 7 – Quadro sintético das propostas para o salário-paternidade..... 213

Tabela 8 – Quadro sintético da proposta para a instituição do Benefício Mensal Assistencial à Infância e à Adolescência..... 221

Tabela 9 – Quadro sintético da proposta para o auxílio especial e complementar à criança e ao adolescente de baixa renda em decorrência da orfandade..... 224

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIH	Associação Brasileira de Indústria de Hotéis
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANEPREM	Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNS	Confederação Nacional da Saúde
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CVG	Cadeias de Valor Global
DIB	Data de Início do Benefício
DPU	Defensoria Pública da União
DRU	Desvinculação de Receitas da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBES	Estado de Bem-Estar Social
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente

ESPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBDFAM	Instituto Brasileiro de Direito de Família
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICH	Índice de Capital Humano
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEPREV	Instituto de Estudos Previdenciários
IN	Instrução Normativa
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MEI	Microempreendedor Individual
MP	Medida Provisória
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procurador-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social

RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMI	Renda Mensal Inicial
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TNU	Turma Nacional de Uniformização
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	16
1	**A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**.....	23
1.1	**Da invisibilidade ao reconhecimento: a tardia afirmação de crianças como sujeitos de direito**.....	23
1.2	**A doutrina da proteção integral no Brasil e sua interdisciplinaridade**.....	30
1.2.1	As fases de evolução do tratamento jurídico de crianças e adolescentes.....	30
1.2.2	Doutrina da proteção integral e seus pressupostos norteadores: os princípios da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança e do adolescente.....	42
1.2.3	Interdisciplinaridade: a proteção integral e o Direito Previdenciário.....	49
1.3	**A proteção integral em xeque: abordagem histórico-normativa da proteção previdenciária de crianças e adolescentes no Brasil**.....	53
1.3.1	Retrocessos na proteção previdenciária infantojuvenil no Brasil a partir da década de 1990: um ponto de inflexão.....	53
1.3.2	O dever não cumprido: análise crítica das Reformas Paramétricas sob a ótica da proteção integral e da prioridade absoluta.....	64
2	**SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL SENSÍVEIS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA: DIRETRIZES INTERNACIONAIS E ARGUMENTOS PRAGMÁTICOS**.....	76
2.1	**Crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento: pobreza e vulnerabilidades**.....	78
2.2	**Proteção social com fundamento no risco, nos direitos ou nas necessidades: por que proteger crianças e adolescentes?**.....	87
2.2.1	O Banco Mundial e a gestão do risco.....	90
2.2.2	A OIT e a defesa do direito à seguridade social.....	100
2.2.3	O UNICEF e a proteção social de crianças e adolescentes.....	109
2.2.4	Senso comum: sistemas de proteção social sensíveis à infância.....	114
2.3	**O papel da previdência contributiva nos sistemas de proteção social sensíveis à infância e à adolescência**	120
3	**O STF E A PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**.....	124
3.1	**O papel da Corte na proteção de direitos de minorias**.....	124
3.2	**O déficit de representatividade política de crianças e adolescentes**.....	131

3.3 **Estudo de casos**..... 139
3.3.1 Criança e adolescente sob guarda..... 139
3.3.2 Pensão por morte..... 155
3.3.3 Salário-maternidade..... 165
3.4 **O grande trunfo: o argumento econômico-financeiro**..... 180
4 **DESAFIOS E PROPOSTAS À PROTEÇÃO INTEGRAL PREVIDENCIÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**..... 184
4.1 **Inclusão definitiva de crianças e adolescentes sob guarda no rol de dependentes previdenciários**..... 185
4.2 **A dependência econômica dos equiparados a filhos**..... 188
4.3 **Garantia de quota integral (100%) na pensão por morte devida à criança e/ou ao adolescente**..... 190
4.4 **Ressignificação do auxílio-reclusão sob os eixos da previdência e da assistência social**..... 192
4.5 **O exercício do direito previdenciário no tempo: prazos para requerimento de benefícios**..... 198
4.6 **Equiparação do salário-paternidade ao salário-maternidade**..... 210
4.7 **A complementaridade da assistência social: benefício assistencial mensal à infância de baixa renda e auxílios complementares à primeira infância e em razão da orfandade**..... 216
4.7.1 Benefício assistencial mensal para crianças e adolescentes de baixa renda e auxílio complementar à primeira infância..... 220
4.7.2 Auxílio especial e complementar à criança e ao adolescente de baixa renda em decorrência da orfandade..... 224
4.8 **Algumas notas sobre o custeio**..... 228
CONCLUSÃO...... 234
REFERÊNCIAS..... 239

INTRODUÇÃO

Esta tese é toda escrita na terceira pessoa. Mas peço licença para escrever a introdução na primeira, pois pretendo compartilhar algumas características da criança que fui e que, certamente, me trouxeram até aqui. Após muito refletir sobre como poderia introduzir esta pesquisa para o interlocutor, entendi que sua grande peculiaridade é uma mudança de perspectiva. Meu olhar sobre o Direito Previdenciário deslocou-se do adulto segurado e beneficiário, e passei a estudar como esse ramo do direito afetava crianças e adolescentes, e como estes, por estarem à margem do processo político institucionalizado, tinham pouca ou nenhuma voz.

Desde os últimos anos da minha infância até o início da adolescência, sempre fui uma criança interessada em política. Aquele mundo me fascinava. Era como se, de alguma forma, eu percebesse que as mudanças necessárias para que o país se tornasse melhor – como todos os adultos ao meu redor, em suas conversas, pareciam desejar – dependessem necessariamente desse caminho.

Ao acessar a memória – e, para mim, nunca foi simples lembrar detalhes dessa fase relativamente longínqua da minha vida –, identifiquei alguns acontecimentos, em sua maioria engraçados, mas também curiosos e, por vezes, até mesmo, transgressores que me conectaram, ainda pequena, com a política.

Passei boa parte da minha infância e início da adolescência, dos sete aos treze anos de idade, no estado da Bahia. Isso aconteceu entre 1987 e 1993. Meu pai havia conseguido um emprego em uma empresa sergipana de engenharia e foi responsável, majoritariamente, pela execução de obras públicas. Recordo-me, mais vividamente, de um conjunto habitacional na cidade de Feira de Santana e da pavimentação de uma estrada para o Polo Petroquímico de Camaçari. Então, saímos do Rio de Janeiro, inicialmente em direção à cidade de Salvador. A vida na Bahia era bastante diferente, em boa medida porque tínhamos um sítio, onde passávamos todos os finais de semana, férias e feriados. O pequeno pedaço de terra ficava “no meio do nada”. A convivência era, basicamente, com os inúmeros filhos dos moradores e trabalhadores “das roças” vizinhas. E eram muitas crianças.

Aquelas crianças “da roça” tinham vidas muito diferentes da minha. Para começar, boa parte delas não estudava. As escolas ficavam a quilômetros de distância de suas casas. Isso despertou em mim talvez uma primeira ambição profissional. Pedi de presente aos meus pais um quadro negro e giz, além de cadernos e lápis, para que eu ensinasse às crianças as letras e os números.

Mas as crianças “da roça” também trabalhavam, ora no plantio e colheita para sua subsistência, ora na casa de farinha, ralando a mandioca que produziria a base de sua alimentação. Lembro-me, até hoje, de presenciar um almoço na casa da Joaninha, a caseira, com todas as crianças sentadas e enfileiradas com um prato enorme de farinha e um pedaço minúsculo de carne. Os casos de desnutrição eram inúmeros. Uma vez perguntei para minha mãe por que as barrigas das crianças dali eram tão grandes, tendo ela me explicado sobre as verminoses, plantando em mim um pavor, até hoje, de levar as mãos à boca.

A proteção daquelas crianças ficava por conta de uma rezadeira, uma senhora muito idosa e enrugada que vivia sozinha em uma casa de pau a pique. Minha mãe também me levava, junto com minha irmã, para sermos rezadas. A senhora, com muita dificuldade, passava cerca de trinta minutos no meio do mato, selecionando cuidadosamente algumas ervas e galhos com folhas, com os quais fazia sua benzedura agitando-os em frente aos corpos das crianças em pé e enfileiradas. Hoje entendo que minha mãe, católica, nos levava para a rezadeira para poder, depois do serviço completo, pagá-la com uma cesta básica.

A televisão, nos lares em que existiam, era uma só, em preto-e-branco. Era um evento assistir à novela ou a um telejornal na parte da noite – quando o aparelho era ligado e as pessoas se reuniam em volta dele. Certa vez, Cantide, o caseiro, nos recebeu extremamente contente porque tinha conseguido fazer a TV ficar colorida. Na verdade, ele encontrou uma placa de acrílico degradê e a amarrou com um arame em frente ao visor do aparelho, arrancando nossos risos com sua engenhoca.

Hoje, analisando com certa distância, é curioso lembrar como, em um lugar tão abandonado e tão longe de qualquer serviço público, as pessoas encaravam as eleições. Era um momento muito especial, quase um evento festivo. Todos colocavam suas melhores roupas. As mulheres até se pintavam com batom vermelho, inclusive nas bochechas, e andavam quilômetros para assinalar as cédulas de papel que eram utilizadas na época. Mais curioso ainda é lembrar que não tinham a menor ideia do que estavam vendo ao manuseá-las. Como o analfabetismo era grande, muitas propagandas eleitorais da época ensinavam a votar nos candidatos contando os quadrados das cédulas – de cima para baixo ou de baixo para cima. Foi aí que eu “entrei para a política”. Como eu ensinava os adultos, com meu quadro negro e cadernos, a assinar o próprio nome – ficavam muito orgulhosos de não precisar marcar os documentos com suas digitais –, na época das eleições, também os ensinava a votar no meu candidato.

Eu era fascinada pelo meu candidato. Gostava de tudo nele: como falava, sobre o que falava, com quem falava. E era igualmente fascinada pelos debates. De alguma forma, mesmo

sem ter conhecimento ou lembrança dos anos finais da ditadura, eu sentia a importância de todo aquele processo político democrático.

Certa vez, aos nove anos, decidi que era importante comunicar minhas ideias ao meu candidato. A carta era longa e continha medidas sobre como alfabetizar a gente "da roça". Coube à minha mãe a árdua tarefa de, numa época ainda sem internet, descobrir o endereço para onde enviar a correspondência. Fiz questão de ir junto com ela à agência dos Correios, para fiscalizar pessoalmente a execução do serviço.

Ao tentar puxar da memória alguns outros eventos, recordo-me de um em que meus pais foram convidados pelo Prefeito de determinada cidade para a solenidade de inauguração de uma obra. Havia um palanque e diversas autoridades em cima dele. Era o mais perto que eu havia chegado de qualquer político. Mas havia um problema grave: eles eram do partido opositor ao do meu candidato. Assistimos a todas as falas ali de baixo – eu, emburradíssima, como até hoje conta rindo a minha mãe. Em certo momento, chamaram ao palanque o engenheiro da obra, meu pai, para felicitá-lo, quando eu finquei meus pés no chão e disse que não poderia subir e aparecer ao lado daqueles homens. Minha mãe conta que teve que me arrastar, mas, a partir dali, acho que fiquei conhecida na família como uma pessoa de convicções fortes.

Em outro episódio, nas eleições de 1989, morávamos em um prédio que ficava no mesmo quarteirão da minha escola, que também era uma seção eleitoral. Da janela, via as pessoas passando com camisetas de partidos e bandeiras, porém, nem sempre eram do meu candidato. Aquilo me gerou uma inquietação e eu precisava fazer alguma coisa. Pedi para descer para brincar e, duas horas depois, um policial interfonava para minha mãe me buscar no térreo, pois eu estava tentando convencer alguns eleitores, em frente ao meu colégio, a mudarem seus votos, o que, para a minha surpresa, não era permitido.

Mas o auge da minha alegria política na infância foi quando, sem ter ainda meu título de eleitora, meu avô deixou que eu entrasse com ele na cabine de votação e marcasse a cédula com a caneta. Lembro-me de ter ficado imensamente feliz, não só porque finalmente eu tinha votado, mas porque meu avô, que era da oposição, deixou que eu marcasse o "xis" no nome do meu candidato.

Hoje, ao relembrar todas essas histórias, vejo como as vivências na infância moldam nossas vidas futuras. Décadas depois de minha breve "carreira" de cabo eleitoral, estou eu aqui escrevendo sobre crianças e sobre política. Sobre como a falta de participação ativa e efetiva delas pode contribuir para resultados que lhes são desfavoráveis, e como isso se manifesta em uma pequena fatia do Direito: o Previdenciário.

O problema desta pesquisa reside em um paradoxo histórico e normativo. Embora o Brasil – assim como o restante do mundo – tenha reconhecido tardiamente crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e destinatários de uma proteção integral e prioritária – marco consolidado apenas com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 –, este avanço jurídico coincidiu com o início de um retrocesso na proteção previdenciária desse grupo.

A partir da década de 1990, sob a justificativa de um "pragmatismo fiscal" e da busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, sucessivas reformas paramétricas passaram a desmantelar direitos fundamentais infantojuvenis. Isso pode ser visto, por exemplo, nas normas sobre dependentes e no endurecimento das regras de cálculo de benefícios de proteção à família.

Desse modo, o problema sobre o qual me debrucei ao longo da pesquisa se resume à tensão entre o mandamento constitucional da proteção integral – e, consequentemente, da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança – e a prática legislativa e judicial, no âmbito do Direito Previdenciário, de relegar a criança a um papel secundário, fragilizando sua subsistência em momentos de choque e, portanto, críticos ao seu desenvolvimento.

A seguinte indagação é posta na presente tese: em que medida o sistema previdenciário brasileiro, sob a égide de reformas paramétricas fundamentadas em um pragmatismo fiscalista, tem negligenciado a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes? Questiona-se, ainda, se o atual desenho institucional e a interpretação jurisprudencial das normas previdenciárias falham ao não reconhecer a criança como titular de um direito autônomo, relegando-a a uma condição de invisibilidade que perpetua injustiças estruturais.

Desloco, assim, a perspectiva do segurado-adulto para a criança e o adolescente enquanto titulares de um direito autônomo à previdência social, e indago se o sistema previdenciário brasileiro é, de fato, "sensível à infância" ou se, na prática, a proteção integral foi colocada em xeque.

A hipótese central é a de que existe um retrocesso legislativo e jurisprudencial desde os anos 1990, que utiliza o equilíbrio financeiro-atuarial, que na maior parte das vezes sequer é demonstrado objetivamente, como um grande "trunfo" capaz de relativizar e minimizar aspectos como a falta de representatividade política de crianças e adolescentes e a vulnerabilidade biopsicossocial desse grupo, perpetuando uma injustiça estrutural e sua invisibilidade no debate previdenciário.

Desse modo, o objetivo geral da tese é analisar criticamente a proteção previdenciária infantojuvenil no Brasil. Para tanto, os objetivos específicos são desenvolvidos ao longo de quatro capítulos, que se seguem a esta introdução.

No Capítulo 1 percorro a trajetória histórica e jurídica da criança e do adolescente no mundo e no Brasil, analisando a transição da condição de "objeto de tutela" para a de "sujeito de direitos" sob a égide da doutrina da proteção integral. A partir de uma análise histórico-normativa, identifico, na década de 1990, um ponto de inflexão crítico, em que, paradoxalmente à consolidação constitucional da proteção integral e da prioridade absoluta, iniciou um movimento de retrocesso nos direitos previdenciários infantojuvenis. Com o método de abordagem hipotético-dedutivo, parto da premissa constitucional da proteção integral, consolidada no art. 227 da CRFB, para testar a hipótese de que as normas infraconstitucionais e as decisões judiciais recentes falham em concretizá-la.

No Capítulo 2, apresento fundamentos e argumentos pragmáticos, além de diretrizes internacionais que sustentam a necessidade de sistemas de proteção social "sensíveis à infância". Por meio do exame bibliográfico e documental de relatórios de organismos internacionais com abordagens distintas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Banco Mundial e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), discuto a proteção social sob os eixos do risco, dos direitos e das necessidades. Por fim, o Capítulo reposiciona a previdência contributiva como pilar essencial para a segurança de renda das famílias e para o desenvolvimento do capital humano, além de importante instrumento de combate à transmissão intergeracional da pobreza.

O Capítulo 3 avalia a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) enquanto instância contramajoritária na tutela de direitos fundamentais de minorias e, particularmente, do direito fundamental à previdência social de crianças e adolescentes. Após analisar algumas teorias sobre minorias, com destaque para aquela de Iris Marion Young, com as particularidades do público infantojuvenil identificadas por Onora O'Neill, busco verificar, a partir de uma análise jurisprudencial empírica, a coerência argumentativa da Corte em casos paradigmáticos, como o da criança e do adolescente sob guarda, o da pensão por morte e o do salário-maternidade. Critico a ambivalência da interpretação judicial, que oscila entre uma postura "iluminista" em pautas que coincidem com questões de gênero e um "pragmatismo fiscalista" quando a proteção é direcionada puramente ao público infantil.

O Capítulo 4 se vale do método jurídico-propositivo,[1] por meio do qual são propostas mudanças ou reformas legislativas concretas voltadas à efetivação da proteção integral no campo previdenciário.

Dentre as principais medidas sugeridas, destacam-se a inclusão definitiva de crianças e adolescentes sob guarda no rol de dependentes e a garantia da quota integral (100%) do valor do benefício na pensão por morte sempre que aqueles forem beneficiários, de modo a reverter o achatamento de renda imposto pela Emenda Constitucional (EC) n. 103/2019.

Além disso, proponho mudança nas regras que estipulam prazos para requerimentos de benefícios devidos a menores de 16 anos de idade, protegendo-os em face da eventual inércia de seus representantes. Em uma perspectiva de integração e desenvolvimento humano, defendo, ainda, a criação de benefícios assistenciais complementares para órfãos e crianças em situação de pobreza, com o objetivo de cobrir as lacunas do modelo contributivo e mitigar a vulnerabilidade social.

Outra proposta central é a equiparação total do salário-paternidade ao salário-maternidade, com duração de 120 dias e possibilidade de fruição fracionada, como estratégia para estimular a coparentalidade, combater estereótipos de gênero e investir no capital humano desde a primeira infância.

Por fim, ainda no Capítulo 4, dedico algumas considerações sobre a questão do custeio, necessária à harmonização da sustentabilidade do sistema com a necessidade de garantir um patamar digno de subsistência para aqueles que sustentarão o pacto intergeracional da previdência no futuro.

Ao final, com a presente tese, pretendo demonstrar que a doutrina da proteção integral na previdência social brasileira encontra-se, de fato, em xeque. A pesquisa confirmará a hipótese de um retrocesso legislativo, iniciado na década de 1990, que utiliza o argumento do equilíbrio financeiro como um "trunfo" retórico para lateralizar direitos fundamentais infantojuvenis em favor de pautas politicamente melhor representadas. Ao deslocar o olhar do segurado-adulto para a criança, espero que este estudo não apenas ofereça correções técnicas, mas reafirme a seguridade social como um investimento essencial no capital humano e um imperativo ético para a sobrevivência do pacto intergeracional. Almejo, assim, que esta pesquisa não apenas exponha as insuficiências do atual modelo protetivo infantojuvenil, mas que também ofereça caminhos hermenêuticos e legislativos para que a proteção integral e a prioridade absoluta deixem de ser simples promessas constitucionais. O intuito é demonstrar

[1] WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho*: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho. Madrid: Editorial Civitas, 1986.

que proteger a infância na previdência social é, antes de tudo, garantir a própria viabilidade e a justiça do sistema de seguridade para as próximas gerações.

1 **A PROTEÇÃO INTEGRAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

1.1 **Da invisibilidade ao reconhecimento: a tardia afirmação de crianças como sujeitos de direito**

As crianças apenas foram reconhecidas como sujeitos de direito na segunda metade do século XX. A afirmação dos seus direitos foi um processo tardio e teve como pano de fundo o descortinamento e a crescente sensibilidade de adultos para com as condições a que eram submetidas, em especial, em decorrência da exploração de seu trabalho – em jornadas exaustivas e em condições precárias – e das consequências dos grandes conflitos – notadamente, as Primeira e Segunda Guerras Mundiais – sobre sua sorte e destino.

A exploração da mão de obra das crianças não foi uma invenção da Revolução Industrial. Mesmo antes, quando o modelo econômico era basicamente agrário e artesanal, aquelas que sobreviviam a uma alta taxa de mortalidade na primeira infância eram colocadas para trabalhar junto com a família por volta dos sete anos de idade.[2] As crianças não eram percebidas como indivíduos, mas sim como *propriedades de seus pais* – visão que se estendeu até o primeiro quarto do século XIX[3] –, o que dava a estes últimos total direito sobre seus corpos, sendo aceitáveis e considerados apropriados castigos e punições físicas.[4]

Por meio da contribuição dada pelo seu labor, as crianças eram parte importante da economia doméstica,[5] o que leva à triste constatação de que tiveram *deveres* muito antes de terem *direitos*.

Foi, contudo, no período industrial que o trabalho dos infantes passou a ser explorado em larga escala por terceiros, devido à combinação da crescente demanda por mão de obra por

---

[2] KOSHER, Hanita; BEN-ARIEH, Asher; HENDELSMAN, Yael. The history of children's rights. *In*: *Children's rights and social work*. Cham: Springer International Publishing, 2017, p. 9-18.

[3] *Ibid*.

[4] No Brasil, nas Ordenações do Reino, era reconhecida a autoridade máxima do pai no seio familiar e, para garanti-la, o genitor tinha "o direito de castigar o filho como forma de educá-lo, excluindo-se a ilicitude da conduta paterna se no 'exercício desse mister' o filho viesse a falecer ou sofresse lesão" (AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente*: aspectos teóricos e práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 53 [2022a]).

[5] A partir de um provérbio popular que dizia "o trabalho da criança é pouco, quem não o aproveita é louco", a historiadora Sônia Camara, em sua obra sobre a infância na década de 1920 no Rio de Janeiro, mostra como o ditado "expressava eloquentemente a mentalidade vigente quanto à necessidade econômica de se incorporar, desde muito cedo, as crianças ao mundo do trabalho" (CAMARA, Sônia. *Sob a guarda da república*: a infância menorizada no Rio de Janeiro da década de 1920. Rio de Janeiro: Quartet, 2010, p. 45).

parte dos donos de fábricas e da necessidade de sobrevivência das famílias pobres, que dependiam da renda de seus filhos para evitar a fome.[6] Nessa nova configuração, além de estarem mais expostas a riscos de serem maltratadas, molestadas e abusadas – já que ficavam longe dos seus pais durante a jornada de trabalho –, eram submetidas a situações muito arriscadas para sua integridade moral e física, tais como cargas horárias que podiam chegar a 16 horas diárias, confinamento em locais pouco ventilados, contato com agentes insalubres e castigos corporais. Além disso, as que viviam nas cidades – que cresciam em ritmo acelerado e de forma desordenada – estavam expostas ao aumento da criminalidade, péssimas condições de higiene, disseminação de doenças e alienação social.[7]

Esse quadro foi o pano de fundo de um movimento crescente, a partir de meados do século XIX, de preocupação com o bem-estar de crianças, com destaque para ideias contrárias ao trabalho infantil. Além da maior consciência quanto à situação e à vulnerabilidade de crianças, outros avanços na ciência e na medicina prometiam uma vida melhor a elas. Vacinas, medidas de higiene e sanitárias, acesso à água potável, novas formas contraceptivas e a diminuição dos riscos no parto contribuíram para um ambiente de otimismo, em especial, no norte ocidental do globo.[8]

A partir do final do século XIX, surgiram novos sentimentos com relação à infância e crescia a crença de que ela deveria ser um período pleno, em que, não apenas os pais, mas também as nações deveriam buscar formar futuros cidadãos produtivos e felizes.[9] Aumentava, ainda, a consciência de que a situação de crianças negligenciadas ou abusadas decorria muito mais de suas privações do que de atitudes intencionalmente malignas contra elas, o que levou a uma maior cobrança por prestações governamentais e esforços no campo do bem-estar.[10] Uma das medidas implementadas em muitos países foi a obrigatoriedade de frequentar a escola, que funcionava como instrumento, não apenas de educação, mas também de socialização e de aquisição de cidadania, de aptidão para o trabalho e de conhecimentos sobre saúde, higiene e nutrição.[11]

---

[6] TUTTLE, Carolyn. History repeats itself: child labor in Latin America. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, v. 18, n. 2, p. 143-154, 2006.
[7] KOSHER *et al.*, 2017.
[8] FASS, Paula S. A historical context for the United Nations Convention on the Rights of the Child. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 633, n. 1, p. 17-29, 2011.
[9] As preocupações com as crianças, contudo, não eram exclusivamente uma questão de compaixão ou pena, afinal, boa parte da sociedade as via como um problema de controle social, de modo que os mais jovens, a depender da situação em que crescem, poderiam se tornar uma esperança ou uma ameaça para o futuro (TRATTNER, Walter I. *From poor law to welfare state*: a history of social welfare in America. New York: The Free Press, 1999, p. 108-139).
[10] FASS, *op.cit*.
[11] *Ibid*.

Esse período de crescente otimismo, contudo, foi atravessado pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), conflito com efeitos nefastos sobre as crianças. Além das que morreram, muitas ficaram órfãs e outras tantas tiveram que trabalhar para ajudar na manutenção da família. O sofrimento infantil tornou-se visível e ultrajante para o público, o que foi amplamente divulgado pela fotografia, pelos jornais e outras mídias, e impulsionou o reconhecimento de que precisavam ser tratadas em sua plena humanidade, não apenas como sujeitos subordinados e dependentes ou, meramente, com direito a uma "infância".[12]

Com o término do conflito, surgem a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), criadas pelo Tratado de Versalhes em 1919, por meio dos quais os direitos das crianças passaram a ter reconhecimento em âmbito internacional. No mesmo ano de sua constituição, em 1919, a OIT aprovou seis convenções, duas delas dedicadas exclusivamente às crianças. Na Convenção nº 5, foi fixada a idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria,[13] e, na Convenção nº 6, proibiu-se o trabalho noturno a menores de 18 anos, com exceção de empresas em que apenas membros da mesma família fossem empregados e determinadas indústrias específicas cuja natureza do trabalho exigisse continuidade, a exemplo das usinas de ferro e aço, fábricas de vidro, papelarias, engenhos de açúcar que processassem açúcar bruto, e a redução de minério de ouro.

Já no âmbito da Liga das Nações, instituiu-se um Comitê de Bem-Estar da Criança (*Child Welfare Committee*), também no ano de sua criação, em 1919. Até então, a ajuda às vítimas de conflitos era, basicamente, feita por organizações humanitárias não oficiais, como a Cruz Vermelha Internacional e a *Save the Children International Union*, esta última criada em 1919 por Eglantyne Jebb (1876-1928), ativista social que, anos mais tarde, redigiria[14] o "primeiro documento de caráter amplo e genérico com relação à criança".[15]

Em sua jornada pela arrecadação de fundos para prover ajuda a crianças vítimas do conflito, Eglantyne Jebb logo percebeu que a miséria e a injustiça não eram causadas pelas consequências da guerra. Fazia-se necessária a criação de iniciativas de longo prazo na proteção infantil em tempos de paz. De certa forma, é essa ideia que está estampada na Declaração de

---

[12] FASS, 2011.

[13] O art. 2º dispõe que "não podem as crianças de menos de quatorze anos serem empregadas ou trabalhar nos estabelecimentos industriais, públicos ou privados, ou nas suas dependências, com excepção daqueles nos quais só são empregados os membros de uma mesma família".

[14] Eglantyne Jebb redigiu a Declaração de Genebra, inspirada pelo trabalho de Janusz Korczak (1878-1942), médico e pedagogo polonês, e com a ajuda de Etienne Clouzot (1881-1944), primeiro secretário da *International Save the Children Union* e, anteriormente, chefe do secretariado do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (JIMENO, Roldán. The birth of children's rights between the First and Second World Wars: The historical events leading up to the Convention. *Miscellanea Historico-Iuridica*, v. 19, n. 1, p. 143-166, 2020).

[15] DOLINGER, Jacob. *Direito internacional privado*: a criança no direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 81.

Genebra, que, poucos anos após o final do conflito, em novembro de 1923, era lida por Gustave Ador (1845-1928), então presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a partir da estação de rádio localizada na Torre Eiffel, em Paris. O texto logo foi reproduzido amplamente pela imprensa e aprovado, por unanimidade, na Sessão Plenária da Liga das Nações em 26 de setembro de 1924. Trata-se de uma declaração curta, em que, após um breve preâmbulo explicativo, se estabelecem, em cinco artigos, princípios dos direitos e deveres da criança.[16]

O texto da Declaração de Genebra, contudo, concretiza a visão dominante da época de que as crianças eram *objetos de proteção*, e não sujeitos de direitos, o que fica claro a partir da análise de sua linguagem e estrutura. Seus artigos arrolam uma série de deveres que "homens e mulheres de todas as nações" devem ter para com a criança, mas não direitos inerentes à própria criança. A criança aparece nos dispositivos como uma receptora passiva da benevolência e da ação dos adultos (*e.g.*, "deve ser alimentada", "deve ser cuidada", "deve ser a primeira a receber alívio em momentos de angústia"), com foco nas suas necessidades básicas e na proteção contra perigos, como a fome, a doença e a exploração, em uma clara abordagem tutelar, sem qualquer previsão de autonomia ou participação da criança nas decisões que a afetam.

Não demoraria muito, contudo, para que um novo conflito mundial eclodisse. A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi o episódio de maior violação dos direitos humanos em toda a História. Além das milhões de crianças mortas, órfãs ou privadas de seus direitos mais básicos, a mudança no *status* de crianças refugiadas – que passaram a ser vistas como "inimigos estrangeiros" –, levou à perda de direitos e de proteção, muitas delas reclassificadas como apátridas após o término do conflito. Mais uma vez, a situação de vulnerabilidade das crianças era exibida para todo o mundo, o que funcionou como forte influência para um "renascimento" dos seus direitos.[17]

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, seu Conselho Econômico e Social logo recomendou que se retomasse a Declaração de Genebra. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, em seus artigos 25 e 26, tratou especificamente das crianças. No primeiro desses dispositivos, previu-se o direito a cuidados e assistência especiais à maternidade e à infância, e que "todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social". No segundo deles, garantiu-se o direito de todo ser humano à instrução, sendo incumbência dos pais a "prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos".

[16] JIMENO, 2020.
[17] *Ibid*.

Em 1959, esses direitos foram especificados e expandidos pela aprovação, por unanimidade, da Declaração dos Direitos da Criança, documento bem mais completo que a Declaração de Genebra de 1924, cujo teor estabelece dez princípios fundamentais que visam assegurar o bem-estar infantil em todo o mundo. A Declaração de 1959 preconiza que toda criança, sem qualquer tipo de discriminação, tem direito a proteção especial, nome e nacionalidade, alimentação, moradia, assistência médica, educação gratuita, amor e compreensão. Destaca-se a expressa previsão de reconhecimento, pelos Estados-partes, a todas as crianças, do "direito de usufruir da previdência social, inclusive do seguro social" (artigo 26). Além disso, é assegurada a proteção contra negligência, crueldade, exploração e atos de discriminação.

Embora represente um avanço ao detalhar um leque amplo de direitos, a concepção da criança como um objeto de tutela e proteção ainda se faz presente. A ênfase na "proteção e cuidados especiais", devido à "falta de maturidade física e mental", reforça uma visão da criança como receptora passiva de cuidados, e não como um sujeito ativo de seus próprios direitos, uma noção que só seria plenamente desenvolvida em documentos posteriores, como a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989.

Em que pese o avanço alcançado com as Declarações de 1924 e de 1959, tais documentos não tinham força de lei, o que apenas poderia ser feito por meio de um tratado. Assim é que, em 1979, se inicia um longo processo de criação do texto de uma convenção sobre os direitos da criança. As diferentes realidades sociais, políticas e culturais dos Estados-membros e o efeito coercitivo do documento fizeram com que fosse difícil atingir consensos. Os cinco pontos com maior dificuldade foram os seguintes: (i) liberdade de pensamento, consciência e religião – esse direito ia contra alguns sistemas religiosos que impediam as crianças de mudar de religião; (ii) adoção, houve oposição islâmica e preocupações da Venezuela sobre abusos na adoção internacional; (iii) direito do nascituro – embora reconhecido na Declaração de 1959, não foi incluído na Convenção, pois as opiniões se dividiram entre aqueles que entendiam que se deveria fixar um momento para definir a existência da criança – como a concepção ou o nascimento – e aqueles que achavam que essa definição deveria ficar a cargo da legislação interna dos Estados-membros, tendo prevalecido esta última visão; (iv) práticas tradicionais nocivas, como mutilação genital feminina, o uso de crianças como soldados, casamento infantil, que acabaram não sendo especificadas no texto; e (v) deveres da criança para com os pais – discutia-se se a Convenção deveria reconhecer que os filhos teriam o dever de respeitar os pais e, em caso de necessidade, de lhe prover assistência, tendo como

resultado o artigo 29, em que se prevê que a educação da criança deve ser dirigida para o desenvolvimento do respeito pelos seus pais e sua identidade cultural.[18]

Finalmente, em 1989, era aprovada a Convenção sobre os Direitos da Criança, o tratado com o maior número de ratificações da história[19/20] e que "representa a palavra final em direitos das crianças".[21] Embora as crianças não tenham participado diretamente da formulação do texto, pela primeira vez, elas são apresentadas como *sujeitos de direitos*, como indivíduos capazes de "formular seus próprios juízos", com direito a "expressar suas opiniões livremente" sobre todos os assuntos a ela concernentes.[22]

A espinha dorsal da Convenção é a *doutrina da proteção integral*, que permeia todo o texto e rompe, definitivamente, com a visão anterior da criança como mero objeto de tutela. Seus 54 artigos são mais comumente organizados em quatro categorias: (i) direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento, em que se incluem direitos à saúde, educação, seguro social, padrão de vida adequado e proteção contra abuso, negligência e exploração; (ii) direitos de não-discriminação, que obrigam o Estado a proteger as crianças de qualquer forma de discriminação e a promover seus direitos sem exceção; (iii) melhor interesse da criança; e (iv) direitos de participação, que asseguram acesso à informação, liberdade de movimento, associação, crença e expressão, privacidade, liberdade e desenvolvimento em direção à independência.[23]

Especial atenção deve ser dispensada ao *melhor interesse da criança*, princípio instituído na Convenção segundo o qual todas as ações relativas a crianças devem considerar seu melhor interesse como primordial. Embora se trate de um conceito vago e indeterminado – que pode ser usado para disfarçar preconceitos ou refletir ideias dominantes –, e enraizado no paternalismo – já que, em geral, cabe a um adulto a tarefa de decidir qual o melhor interesse da criança –, não se pode deixar de percebê-lo como importante passo no reconhecimento das crianças como sujeitos de direito.

Ainda, algumas balizas ou diretrizes podem ser aplicadas para que se evitem resultados indesejáveis. Nesse sentido, Freeman[24] propõe que o princípio do melhor interesse: (i) seja

---

[18] FREEMAN, Michael. Children's rights as human rights: Reading the UNCRC. *In*: *The Palgrave handbook of childhood studies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2009. p. 377-393.
[19] A Convenção foi ratificada por 196 países, incluindo o Brasil, que o fez em 24 de setembro de 1990.
[20] Para Kosher *et al*. (2017, p. 15, tradução nossa), a Convenção sobre os Direitos das Crianças "quebrou recordes em todos os sentidos da palavra", tendo sido a convenção sobre direitos humanos assinada pelo maior número de signatários no próprio dia da cerimônia de assinatura, além da que foi mais ratificada e entrou em vigor mais rapidamente do que qualquer tratado de direitos humanos anterior. Ainda, é o único tratado de direitos humanos a combinar direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e humanitários em um único instrumento.
[21] FREEMAN, *op. cit.*, p. 383, tradução nossa.
[22] *Ibid*.
[23] KOSHER *et al.*, *op. cit*.
[24] FREEMAN, *op. cit*.

usado como informativo e constritivo de direitos previstos na própria Convenção; (ii) deva ser aplicado para suplementar o catálogo de direitos já existentes, além de poder servir à reinterpretação e à construção de novos direitos; (iii) seja levado em consideração quando se tem um conflito de direitos; e (iv) oriente os tomadores de decisão, que deverão, necessariamente, levar em consideração uma avaliação dos impactos de qualquer medida tomada (legislação, políticas públicas, orçamento etc.) nos direitos das crianças. Além disso, o princípio é uma expressão da autodeterminação dinâmica[25] e da agência de crianças, que, a depender da idade e da sua maturidade, passam a ter a oportunidade de influenciar os resultados de suas próprias escolhas.

A Convenção sobre os Direitos da Criança representa um divisor de águas na história dos direitos humanos e constitui um reconhecimento fundamental, embora tardio, das crianças como sujeitos de direitos. Não obstante documentos anteriores, como a pioneira Constituição Mexicana de 1917[26] com seus direitos sociais, os Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos[27] e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais,[28] ambos de 1966, e o Pacto de San José da Costa Rica de 1969[29] já previssem medidas de proteção à infância, estas eram esparsas,

[25] O autor explica que a autodeterminação de crianças é dinâmica porque suas decisões podem mudar no tempo, à medida que crescem (FREEMAN, 2007).

[26] A Constituição do México de 1917 vedava qualquer tipo de trabalho aos menores de 14 anos, um limite de jornada de seis horas para aqueles entre 14 e 16 anos e, aos menores de 16 anos de idade, o exercício de funções insalubres ou perigosas, de trabalho noturno industrial e de qualquer tipo de labor realizado após às 22h. Tratou-se de significativo avanço de direitos sociais, em especial por influenciar Cartas Políticas de outros países que surgiam a partir do início do século XX e, até mesmo, o Tratado de Versalhes de 1919. (VERONESE, Josiane Rose Petry. O direito e o tempo na perspectiva da construção do ser criança. *In*: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Rosane Leal da (orgs.). *A Criança e seus Direitos*: entre violações e desafios. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019).

[27] O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 592/1992, reconhece a família como elemento natural e fundamental da sociedade, determinando aos Estados a adoção de disposições que assegurem a proteção necessária para os filhos em casos de dissolução do casamento (artigo 23). No artigo 24, especificamente dirigido às crianças, prevê o direito destas de serem tratadas sem qualquer discriminação por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, além da instituição de medidas de proteção "que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado". Por fim, o dispositivo prevê o direito ao registro imediato após o nascimento, a um nome e a uma nacionalidade.

[28] O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, promulgado pelo Brasil por meio do Decreto n. 591/1992, em seu artigo 10, estabelece direitos fundamentais para as crianças, embora inseridos no contexto da proteção à família. O texto prevê a adoção de medidas especiais de proteção e assistência para todas as crianças e adolescentes, sem qualquer tipo de discriminação. Especificamente, o artigo garante a proteção contra a exploração econômica e social, determinando que o emprego de crianças e adolescentes em trabalhos prejudiciais à sua moral, saúde, desenvolvimento normal ou que coloquem suas vidas em risco deve ser punido por lei. Adicionalmente, o pacto exige que os Estados estabeleçam limites de idade para o trabalho assalariado infantil, proibindo-o e sancionando-o legalmente. Destaca-se, ainda, a previsão expressa à concessão de licença remunerada ou licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados para as mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto.

[29] A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969, promulgada em 1992 no Brasil pelo Decreto n. 678, dispõe, em seu artigo 19, que "toda criança tem direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer por parte da sua família, da sociedade e do Estado".

rasas e ainda tratavam a criança sob uma ótica predominantemente tutelar. A singularidade da Convenção de 1989, portanto, reside no fato de ser o primeiro tratado com força jurídica vinculante dedicado especificamente às crianças.

Em que pese a ampla gama de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais nela previstos, para alguns,[30] seu escopo ainda é muito estrito, por terem ficado de fora questões importantes para a proteção infantil, a exemplo das particularidades envolvendo meninas, crianças indígenas ou homossexuais, e por apresentar procedimentos de execução muito fracos que, na prática, permitem com que os Estados-membros possam recusar algumas das obrigações ou, simplesmente, considerar a retórica e o simbolismo do texto como suficientes, avançando pouco na agenda. Para estes, a Convenção de 1989 seria apenas um primeiro passo em direitos infantis, o que, contudo, não diminui sua importância como documento que inaugurou um novo paradigma ao consagrar a doutrina da proteção integral e o princípio do melhor interesse da criança, além de romper com a visão de que são meros objetos de proteção para afirmá-las como detentoras de direitos, inclusive o de serem ouvidas e terem suas opiniões consideradas.

Também no Brasil, a evolução dos direitos das crianças seguiu a mesma ordem, ao passarem da absoluta invisibilidade para finalmente terem sua condição de sujeitos de direitos reconhecida no final do século XX, com a Constituição de 1988, e com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990.

1.2 **A doutrina da proteção integral no Brasil e sua interdisciplinaridade**

1.2.1 As fases de evolução do tratamento jurídico de crianças e adolescentes

O movimento global de reconhecimento dos direitos das crianças e dos adolescentes não tardou a ecoar no Brasil, embora tenha seguido uma trajetória com particularidades. Por aqui, as crianças também foram tratadas, sob uma perspectiva histórica, como propriedades de seus pais, objeto de proteção e, só depois, sujeitos de direito. Até que se chegasse a este último estágio – o que aconteceu tardiamente, com a Constituição de 1988 –, observa-se a

[30] FREEMAN, 2009.

predominância da preocupação do legislador com duas questões envolvendo crianças e adolescentes: o abandono e a delinquência.

A evolução do tratamento jurídico de crianças e adolescentes costuma ser dividida pela doutrina em fases. Em uma das classificações, destacam-se, na evolução histórica: (i) a Doutrina do Direito Penal do Menor – centrada nos Códigos Penais de 1830 e de 1890, com base na imputabilidade penal vinculada ao discernimento – a ser avaliado pelo juiz – e na aplicação de medidas repressivas; (ii) a Doutrina Jurídica do Menor em Situação Irregular – inaugurada pelo Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697), que dividiu em seis categorias[31] a situação de irregularidade do menor, todas elas com potencial de levá-lo à criminalidade e, portanto, aptas a autorizar a atuação do Juiz de Menores, que, por sua vez, tinha competências de caráter penal e tutelar; e (iii) a *Doutrina Jurídica da Proteção Integral* – fruto dos debates travados com notável participação da sociedade civil, com maior intensidade a partir de meados da década de 1980 sob clara influência da posição internacional sobre o tema da proteção infantojuvenil,[32] essa doutrina consolida-se e institui-se com a Constituição de 1988 e a promulgação do ECA em 1990, quando crianças e adolescentes passam a ser tratados como sujeitos de direito.[33]

Outra classificação digna de nota[34] é a que identifica quatro fases de evolução no tratamento jurídico do público infantojuvenil, que vão desde a (i) fase de absoluta indiferença,

---

[31] As categorias estão previstas no art. 2º da Lei, cuja redação é a seguinte:
"Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:
I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:
a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;
Il - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
III - em perigo moral, devido a:
a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;
IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
V - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
VI - autor de infração penal.
Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial".

[32] "O art. 227, CF é reconhecido na comunidade internacional como a síntese da Convenção da ONU de 1989, ao declarar os direitos especiais da criança e do adolescente, como dever da família, da sociedade e do Estado" (PEREIRA, Tânia da Silva. *Direito da criança e do adolescente*: uma proposta interdisciplinar. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 19-20).

[33] *Ibid*., p. 12-39.

[34] DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. *Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada*. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

passando pelas fases de (ii) mera imputação criminal[35] e (iii) tutelar[36] até, finalmente, (iv) da proteção integral, inaugurada apenas com a Constituição de 1988 e o ECA de 1990, "considerado mundialmente um dos melhores textos legais sobre a matéria relacionada à proteção de crianças".[37]

O percurso evolutivo da história política e social brasileira e de sua legislação destinada a regular, de alguma forma, a situação de crianças e adolescentes, desde a Independência do país (1822), ajuda a visualizar a progressão no tratamento jurídico e as respectivas fases identificadas na doutrina.

No período Imperial (1822-1889), não havia legislação especial voltada ao tratamento das crianças. Já se identificava, entretanto, em normas esparsas, crescente preocupação com crianças abandonadas ("expostas") e delinquentes. Nesse período da história, as crianças não eram consideradas, em si, uma categoria específica, e sua sorte dependia quase que integralmente da condição em que haviam nascido. Assim é que "os bem nascidos podiam ser crianças e viver sua infância; os demais estavam sujeitos ao aparato jurídico-assistencial destinado a educá-los ou corrigi-los".[38]

Vigorava, ainda, um regime escravocrata de produção, o que acabava por estratificar o corpo social e, consequentemente, as crianças. As leis que se incumbiram da transição do trabalho escravizado para o trabalho livre, a partir de 1850, as afetava direta ou indiretamente.

Diretamente, as crianças escravizadas foram afetadas pela Lei do Ventre Livre (Lei n. 2.040/1871), segundo a qual os filhos das mulheres escravizadas – chamados de "ingênuos" – passaram a ser considerados livres. Não obstante o inegável avanço legislativo, o texto trazia problemas que, ao fim e ao cabo, permitiram a continuada espoliação da mão-de-obra da criança. Isso porque os senhores deveriam cuidar desses filhos até os oito anos de idade, a partir de quando o próprio senhor poderia escolher entre receber uma indenização do Estado ou utilizar sua mão de obra até que completasse 21 anos de idade. Se entregasse a criança ao

---

[35] São exemplos desta fase as Ordenações Filipinas que, embora livrassem o menor de 17 anos da pena de morte natural, determinava que o juiz lhe aplicasse "pena menor"; o Código Penal do Império (1830), que tornou inimputáveis menores de 14 anos, devendo aqueles entre 7 e 14 anos incompletos ser recolhidos às casas de correção; e o Código Penal de 1890, segundo o qual os maiores de 9 anos e menores de 14, que tiverem agido com discernimento, deveriam ser recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais ("teoria do discernimento").

[36] Destacam-se, aqui, o Código Mello Mattos (Decreto n. 17.943-A/1927) e o Código de Menores de 1979 (Lei n. 6.697), ambos prevendo medidas de assistência e proteção ao menor de 18 anos "abandonado ou delinquente" ou, ainda, em "situação irregular".

[37] ISHIDA, Válter Kenji. *Estatuto da criança e do adolescente*: doutrina e jurisprudência. 20 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 23.

[38] RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). *A arte de governar crianças*: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 97-149, p. 98.

governo, este último poderia colocá-la em associações autorizadas, que também teriam direito aos seus serviços gratuitos – e poderiam, inclusive, ser "alugados" – até os 21 anos de idade completos. Na prática, dados estatísticos revelam que apenas 0,1% dos filhos das escravizadas (118 crianças) foram entregues ao governo até 1885.[39]

Mas as crianças também foram afetadas indiretamente pelo processo de transição rumo ao trabalho livre. A campanha abolicionista foi um empreendimento de décadas e as leis que antecederam à Lei Áurea, de 1888, pavimentaram o caminho de inserção, majoritariamente pela informalidade, do indivíduo negro no trabalho remunerado.[40] Os menores rendimentos de trabalhadores informais, o estigma ligado à mão-de-obra negra,[41] a recente valorização da imigração de trabalhadores brancos europeus,[42] e a ausência de políticas públicas e sociais de inserção na sociedade dos recém libertos,[43] jogou esse enorme contingente na pobreza.

Associadas a essas dificuldades, as ideias de refazimento do Brasil à imagem da Europa e de "branqueamento"[44] deram força a uma política de valorização do imigrante que culminou

---

[39] RIZZINI, 2011, p. 97-149.

[40] SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil*: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 299-301.

[41] Sérgio Buarque de Holanda mostra, em seu clássico *Raízes do Brasil*, como o espírito "aventureiro" do colonizador português – conceito ao qual atribui, em verdade, uma ideia espoliativa dos empreendimentos, das atividades e da exploração da mão de obra alheia – em contraste ao espírito "trabalhador", levou a uma verdadeira hierarquização na reputação social dos indivíduos com base no trabalho desenvolvido por cada um. As aspirações individuais, portanto, não estavam relacionadas ao trabalho, mas sim ao gozo de regalias, o que contribuiu para que se perpetuassem discriminações com relação a "ofícios de mais baixa reputação social" (HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 68). Essa mentalidade, que forjou o sistema produtivo nacional, é fundamental para que se compreendam fenômenos ainda hoje em curso, como a desvalorização ou a valorização de determinadas atividades, a baixa qualificação da mão-de-obra nos estratos populacionais mais pobres, as altas taxas de rotatividade e a oscilação entre períodos de atividade e inatividade.

[42] Com o fim do regime escravocrata e a desorganização inicial do sistema de mão de obra, dezenas de milhares de imigrantes europeus entraram no Brasil – entre 1877 e 1903, cerca de 71 mil imigrantes entraram por ano no Brasil, número que subiu consideravelmente para 79 mil entre 1904 e 1930 (SCHWARCZ; STARLING, *op. cit.*). Este movimento foi catastrófico para a população negra.

[43] "[A] escravidão não preparara o seu agente de trabalho senão para os papéis sócio-econômicos do escravo e do liberto no seio da ordem social escravocrata. Quando esta entra em crise e se desintegra, com ela também desaparecem as únicas condições econômicas e sócio-culturais que protegiam e garantiam os ajustamentos sócio-econômicos do 'negro' ao sistema de trabalho. De repente, e sem estar preparado para os papéis sócio-econômicos do homem livre, o 'negro' viu-se numa cidade que se torna, rapidamente, a principal cidadela da revolução burguesa no Brasil. Em consequência, sua falta de aptidão para o trabalho livre, a competição inter-racial e o estilo urbano de vida é agravada pela presença de massas de estrangeiros, ávidos por absorverem as oportunidades econômicas existentes (ou em emergência) e totalmente preferidos no mercado de trabalho. Acresce que o próprio 'negro' tinha de aprender a agir socialmente como trabalhador livre e a lidar com o mundo da economia urbana, sem ter tempo para isso. As coisas caminharam depressa demais. De modo que o desajustamento do 'negro', que poderia ser um fenômeno transitório, converteu-se em desajustamento estrutural. Em vez de ser reabsorvido pelo sistema de trabalho urbano e pela ordem social competitiva, ele foi repelido para as esferas marginais desse sistema, nas quais se concentravam as ocupações irregulares e degradadas, tanto econômica quanto socialmente" (FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1979, p. 112-113).

[44] "A transição capitalista no Brasil foi marcada pelo movimento de afirmação da inferioridade do negro e da sua incompatibilidade com o trabalho livre e, consequentemente, com o desenvolvimento do país. Nesse contexto, tão importante quanto redefinir as relações de produção baseadas no trabalho assalariado era definir a força de trabalho racialmente 'adequada' ao processo produtivo em vigor. Por ser considerada um componente imprescindível dos

com a definição do "'lugar' do negro no mercado de trabalho, ou seja, ele passa a ser visto preponderantemente na desocupação, na informalidade e nas ocupações com precárias relações de trabalho".[45] Consequentemente, muitos de seus filhos, em decorrência da pobreza e da falta de uma estrutura assistencialista eficiente, eram levados a trabalhar com pouca idade,[46] a mendigar e, até mesmo, a cometer pequenos delitos, o que fez das crianças e adolescentes negros a maior clientela dos institutos disciplinares típicos do sistema menorista, que viria a ser instalado anos depois, com os Códigos de Menores de 1927 e 1979.[47]

Destacam-se, naquele momento histórico,[48] o Código Penal de 1830 – que previa a imputabilidade penal aos 14 anos de idade, podendo ser responsabilizada aquela criança em idade inferior, desde que se comprovasse seu discernimento[49] –, inúmeros Decretos regulamentadores do recolhimento de crianças órfãs e expostas, especialmente sob o aspecto de sua manutenção financeira,[50] além de normas que começaram a surgir a partir da segunda metade do século XIX para regulamentar a educação das crianças.[51]

Com o fim do sistema escravocrata de produção e a Proclamação da República (1889), ganha força o processo de industrialização nacional, o que levou à edição da primeira norma

---

processos capitalistas no país, a raça passa a ser um requisito ao desenvolvimento. Tal requisição fica patente quando a intervenção do Estado passa a adotar medidas no sentido de garantir a consecução do 'projeto burguês' de desenvolvimento: o branqueamento da população via política de imigração" (MARTINS, Tereza Cristina Santos. *Racismo no mercado de trabalho*: limites à participação dos trabalhadores negros na constituição da "questão social" no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012, p. 80.

[45] *Ibid*., p. 457.

[46] "Os primeiros relatos do trabalho infantil no Brasil ocorrem na época da escravidão, que perdurou por quase quatro séculos no País. Os filhos de escravos acompanhavam seus pais nas mais diversas atividades em que se empregava mão-de-obra escrava e exerciam tarefas que exigiam esforços muito superiores às suas possibilidades físicas. O início do processo de industrialização, no final do século XIX, não foi muito diferente de outros países no tocante ao trabalho infantil. Em 1890, do total de empregados em estabelecimentos industriais de São Paulo, 15% era formado por crianças e adolescentes. Nesse mesmo ano, o Departamento de Estatística e Arquivo do Estado de São Paulo registrava que um quarto da mão-de-obra empregada no setor têxtil da capital paulista era formada por crianças e adolescentes. Vinte anos depois, esse equivalente já era de 30%. Já em 1919, segundo dados do Departamento Estadual do Trabalho, 37% do total de trabalhadores do setor têxtil eram crianças e jovens e, na capital paulista, esse índice chegava a 40%" (KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, mai/ago 2007, p. 323-350, p. 324.)

[47] LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente*: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

[48] RIZZINI, 2011, p. 97-149.

[49] O art. 10 do Código estatui que não se julgarão criminosos os menores de quatorze anos, salvo se se provar que cometeram crimes com discernimento, caso em que deverão ser recolhidos às casas de correção, por tempo fixado pelo juiz, desde que o recolhimento não exceda à idade de dezessete anos.

[50] A evolução da assistência à infância abandonada no Brasil é caracterizada por três fases. A primeira, de caráter *caritativo*, vigorou até meados do século XIX, quando paulatinamente evoluiu para um caráter *filantrópico*, até hoje presente nesta seara, mesmo com a consolidação do Estado de Bem-Estar Social pela Constituição de 1988. Mesmo na fase unicamente caritativa, as Câmaras Municipais eram responsáveis por alocar recursos nas instituições incumbidas de receber as crianças abandonadas, o que, entretanto, normalmente era feito "com relutância e a contragosto" (MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998, p. 131).

[51] O Decreto n. 630, de 17 de setembro de 1851, autorizava o governo a reformar o ensino primário e secundário do Município da Corte e foi regulamentado pelo Decreto n. 1331-A, de 17 de fevereiro de 1854.

brasileira com o objetivo específico de proteger a criança no mercado de trabalho. O Decreto n. 1.313/1891 fixou a idade mínima geral de 12 anos para o trabalho em fábricas, com exceção para o aprendizado na manufatura de tecidos, que permitia a admissão a partir dos 8 anos. Também eram regulamentadas as jornadas de trabalho, que variavam de 3 a 9 horas com pausas obrigatórias, e era proibido o trabalho noturno (das 18h às 6h), aos domingos e em atividades perigosas ou de esforço excessivo. A norma ainda se preocupou com o meio ambiente de trabalho e suas condições de higiene, exigindo que as oficinas fossem espaçosas, garantissem um mínimo de 20 metros cúbicos de ar respirável por operário, tivessem ventilação "franca e completa", solos secos e impermeáveis, e a pronta remoção de detritos e águas servidas.

Uma consequência da industrialização e da libertação das pessoas escravizadas foi o intenso processo de urbanização no país. Grandes polos urbanos cresceram de forma desordenada, descortinando a situação das crianças abandonadas e delinquentes, encaradas pelo corpo social como "um magno problema".[52] Avolumavam-se matérias jornalísticas sobre o abandono moral e material da infância, e os "riscos que isso representava para a paz social e para o desenvolvimento do país".[53]

A "solução" veio em forma de uma acentuada atividade legislativa, em especial nas duas primeiras décadas do século XX, consistente em normas que revelam "uma oscilação constante entre a defesa da criança e a defesa da sociedade contra essa criança que se torna uma ameaça 'à ordem pública'".[54]

O Código Penal Republicano, de 1890 (Decreto n. 847), fixou a imputabilidade penal aos 9 anos de idade, condicionada à prova de discernimento para aqueles entre 9 e 14 anos. Destacam-se os crimes de vadiagem – ausência de profissão ou domicílio fixo – e de capoeiragem – prática de exercícios de destreza corporal em espaços públicos –, tipificações que atingiam diretamente crianças e adolescentes. Aqueles maiores de 14 anos, condenados por tais práticas, eram compulsoriamente recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais até que completassem a maioridade, numa clara tentativa de inserção forçada no mercado de trabalho.[55] No mais, a capoeiragem era intrinsecamente associada à desordem, com expressa menção, na legislação, quanto à questão da perturbação da ordem, tranquilidade e segurança

[52] RIZZINI, 2011, p. 108.
[53] CAMARA, 2010, p. 40.
[54] RIZZINI, *op. cit.*, p. 109.
[55] A "visão moralizante do trabalho", defendida por médicos, jornalistas e sanitaristas, o via como "antídoto aos perigos decorrentes do vício e do ócio às crianças pobres e desocupadas, que se encontravam vagando pelas ruas" (CAMARA, *op. cit.*, p. 46).

pública. Essa concepção criminalizava não apenas atos de violência, mas a própria manifestação cultural, com efeitos mais nefastos sobre a população infantojuvenil negra.

As primeiras regras sobre adoção surgiram no Código Civil de 1916, entretanto, a intenção do legislador "era orientada segundo os interesses dos adultos, dos pais, que não possuíam prole"[56] – a adoção só era permitida aos maiores de 50 anos, sem prole legítima ou legitimada (art. 368) –, tudo em conformidade com a tradição contratualista e patrimonialista do Direito Civil da época. Outras disposições relevantes para as crianças e adolescentes são as normas sobre o pátrio poder – exercido pelo pai, chefe da família (art. 380) – e a filiação. Reconhecia-se a filiação legítima (arts. 337 a 351) e a legitimada (arts. 352 a 354), sendo expressamente proibido o reconhecimento da legitimidade dos filhos "incestuosos e os adulterinos" (art. 358).

A Lei n. 4.242/1921, embora de caráter orçamentário, trouxe inúmeras disposições sobre crianças e adolescentes, tendo autorizado o governo a "organizar o serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinquente" (art. 3º), com a criação de um abrigo, uma casa de preservação e pavilhões anexos à "Escola Premunitoria 15 de Novembro".[57] A norma previa, ainda, a nomeação de um juiz de direito privativo de menores,[58] o que foi feito pelo Decreto Presidencial n. 16.272/1923, ao criar o Juízo de Menores do Distrito Federal. Estavam sujeitos à sua jurisdição "os menores abandonados ou delinquentes de 18 annos abaixo, actualmente recolhidos á Casa de Preservação, Escola Quinze de Novembro, Casa de Detenção, Colonia Correccional ou qualquer prisão, á disposição da Policia ou de qualquer juiz" (*sic*) (art. 99).

O primeiro juiz de Menores do Brasil foi José Cândido de Albuquerque Mello Mattos (1864-1934), nomeado em fevereiro de 1924 para exercer o cargo no Rio de Janeiro (então capital federal), posição que ocupou até o seu falecimento. Ficou conhecido como o "magistrado paternal", o "cuidador", o "redentor" e o "apóstolo da infância",[59] imagem que era

---

[56] HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. *Levando os Direitos das Crianças a Sério*: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança. Orientador: Dalmo de Abreu Dallari. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 84. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04092020-174138/pt-br.php. Acesso em: 2 set. 2025.

[57] "A Escola Correcional Quinze de Novembro foi fundada em 3 de dezembro de 1899, destinada a recolher, por ordem do chefe de polícia ou do juiz criminal, os menores 'viciosos', órfãos sem recursos e menores de nove a 14 anos julgados culpados por crime ou contravenção, que tivessem agido com 'discernimento', de acordo com o disposto no Código Penal" (PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. *Escola Correicional 15 de Novembro*. Arquivo Nacional, 2018. Disponível em: https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/573-escola-correcional-quinze-de-novembro. Acesso em: 7 set. 2025).

[58] A criação do juízo privativo de menores se deu "como um reflexo da iniciativa dos Estados Unidos de criar no Estado de Illinois o primeiro Tribunal de Menores, em 1899, a idéia se espalhou pela Europa com marcante movimento entre 1905 e 1921, quando, praticamente, todos os países europeus criaram também seus Tribunais de Menores" (PEREIRA, 2008, p. 8-9).

[59] Em entrevista ao Jornal Correio da Manhã, publicada em 1º de dezembro de 1925, Mello Mattos declarou: "Parece-lhe, talvez, demais, disse s. ex. pilheriando, que já sendo a justiça figurada como cega para os julgamentos

por ele próprio alimentada, ao rodar pela cidade acompanhado por jornalistas e fotógrafos, explicando suas ações e posando com crianças.[60]

Logo nos primeiros anos à frente do Juízo de Menores, em 7 de julho de 1925, Mello Mattos apresentou um projeto de lei (PL n. 12, de 1925) que estabeleceria medidas de assistência e proteção aos "menores", abandonados ou delinquentes, com menos de 18 anos de idade, e instituía o Código de Menores, consolidando diversas leis e propostas anteriores. Após cerca de um ano e meio de tramitação no Congresso Nacional, com amplo apoio da imprensa e de intelectuais, era aprovado o Código de Menores de 1927 (Decreto n. 17.943-A/1927), conhecido como "Código Mello Mattos", que vigorou por mais de 50 anos. Surgia, assim, o primeiro código brasileiro para assistência e proteção às crianças e aos adolescentes.

O Código de 1927 consolidou uma série de normas que regulamentaram o abandono e a delinquência infantojuvenil, além de ter definido o "menor" como aquele indivíduo, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, com menos de 18 anos. O termo "menor", assim, surge como uma categoria classificatória, invocando "a ideia da anormalidade e da irregularidade, como estados em que as pessoas podiam se encontrar".[61] Deste modo, a categoria mais ampla – "menores" – era subdividida entre outras classificações decorrentes, tais como "expostos", "abandonados" (material ou moralmente), "vadios", "mendigos", "libertinos" e "delinquentes", todas expressas na lei.

Outras disposições trataram do fim da prisão para menores de 14 anos e das medidas de segurança, disciplina, educação e reforma, em vez de castigo, para menores infratores; vedação do trabalho para menores de 12 anos e de 14 anos sem instrução primária, ressalvados os casos

communs, ainda a queiram fazer surda-muda para os menores! Socegue, porém, porque a minha justiça é muito differente da communm, não tem venda nos olhos, traz os ouvidos bem abertos, não usa espada nem balança, e tem voz carinhosa; recebe a pequenada de braços abertos, paternalmente..." (OS GRANDES problemas sociaes. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, ano 25, n. 9.463, p. 3, 1 dez. 1925. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hemeroteca-pdf.bn.gov.br/089842/per089842_1925_09463.pdf. Acesso em: 7 set. 2025).

[60] A judicatura de Mello Mattos se destacou pela defesa de uma "justiça paternal", com foco na educação, proteção e regeneração de "menores" – ao invés da punição. Dentre suas ações, Mello Mattos fazia um rigoroso combate ao trabalho e à "vadiagem infantil" nas ruas da cidade, por meio de "rondas", nas quais recolhia crianças que considerava expostas a ambientes corruptores – procedimento que, ao mesmo tempo em que era bastante controverso, recebia apoio social. Ele acreditava que o Estado tinha o dever de retirar crianças de famílias negligentes e encaminhá-las para instituições ou lares de "pessoas idôneas", por meio de "termos de responsabilidade", pelo que adotou como prática – bastante controversa – a intervenção no pátrio poder. O juiz manteve uma relação estratégica com a imprensa, habilmente utilizada para, além de construir sua própria imagem, angariar apoio e recursos. A partir de inúmeras parcerias com a sociedade civil, promovia ativamente a filantropia e a colaboração de particulares, como evidenciado pela criação, a partir de doações privadas, da Casa Maternal Mello Mattos, inaugurada em dezembro de 1924 no bairro do Jardim Botânico (PINHEIRO, Luciana de Araújo. *O "magistrado paternal"*: o Juiz Mello Mattos e a assistência e proteção à infância (1924-1933). 2014. 231 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014).

[61] CAMARA, 2010, p. 271.

de necessidade para a subsistência familiar; proibição do trabalho de menores de 18 anos em atividades perigosas, insalubres, excessivamente fatigantes ou noturnas, limitando a jornada a 6 horas; regulação da presença de menores em espetáculos públicos; permissão da intervenção estatal no pátrio poder (autoridade parental) em casos de negligência, incapacidade, maus exemplos, crueldade ou exploração que pudessem comprometer a saúde, segurança ou moralidade do menor; e previsão de punições para adultos que cometessem crimes ou contravenções contra menores sob seus cuidados.

Não obstante seu caráter controlador e de reforço aos estigmas – já que diferenciava as "crianças" (filhos de famílias estruturadas) dos "menores" (abandonados e delinquentes, em sua maioria, pobres) –, o Código Mello Mattos foi a primeira lei sistematizada e abrangente sobre a proteção e assistência à infância no país e "o primeiro Código de Menores da América Latina",[62] tendo ficado em vigor por mais de meio século, até ser substituído em 1979 por um novo Código de Menores.

O Código de Menores de 1979 (Lei n. 6.697/1979) – uma revisão do Código de 1927[63] – instituía a Doutrina da Situação Irregular, reafirmando as expressões "menor abandonado" e "menor delinquente" – categorias em que eram divididas as crianças e adolescentes em situação irregular. A nova legislação dava continuidade à política de institucionalização dos menores, inicialmente de caráter caritativo e filantrópico, e incrementadas por meio da criação, a partir do início do século XX, de instituições públicas especificamente dedicadas ao "recolhimento das crianças em situação de abandono, higienizando e tirando das ruas os indesejáveis sociais".[64]

A opção política pela assistência à infância abandonada e delinquente a partir de práticas de institucionalização – que teve experiências fracassadas[65] em razão de seus métodos extremamente repressivos –, além de não "atuar nas causas da carência infantil, que tinha um viés muito mais econômico",[66] colocou o país "na contramão da história",[67] já que, a despeito

---

[62] FONSECA, Antonio Cezar Lima da. *Direitos da criança e do adolescente*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 10.
[63] DE LIMA, Renata Mantovani; POLI, Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ, Fernanda. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2017.
[64] LIMA; VERONESE, 2012, p. 26-27.
[65] São exemplos dessas experiências o Serviço de Assistência a Menores (SAM), criado pelo Decreto n. 3.779/1941, e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), que substituiu o SAM em 1964 (Lei n. 4.513). A FUNABEM foi transformada na Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência (FCBIA) após a entrada em vigor do ECA (1990), "modificando concretamente as propostas de atuação deste órgão orientada pela nova lei, propôs, entre outras medidas, a gradativa extinção dos internatos", até sua definitiva extinção em 1995, por meio da Medida Provisória nº 886/95" (PEREIRA, 2008, p. 12).
[66] LIMA; VERONESE, *op. cit.*, p. 35.
[67] *Ibid.*, p. 38.

de avançadas discussões no plano internacional sobre a condição especial da criança e do adolescente em decorrência de seu estágio de desenvolvimento – como se vê na Declaração Universal dos Direitos da Criança da ONU (1959) –, permitiu que se perpetuasse esse modelo até o final da década de 1980, quando começa a se desenhar a fase da Doutrina da Proteção Integral.

A Constituinte de 1987-1988 contou com ampla participação da sociedade civil, o que também se observou com relação aos direitos relacionados à infância. O movimento social teve particular importância para que a questão da criança, que ocupava inicialmente posição secundária entre a maior parte dos parlamentares,[68] se fizesse presente e conseguisse atenção diferenciada – o termo "absoluta prioridade" apenas aparece no art. 227 do texto constitucional, que viria a tratar dos direitos das crianças e dos adolescentes –, muito em razão dos discursos de seus defensores, com recorrentes referências ao seu "caráter suprapartidário, acima de credos religiosos e de posicionamentos ideológicos, apontando para sua dimensão de preocupação social nacional".[69]

Ainda, destacaram-se iniciativas como as da Comissão Nacional Criança e Constituinte. Criada no âmbito do Poder Executivo pela Portaria Interministerial n. 649, de 5 de setembro de 1986,[70] assinada conjuntamente pelos Ministros da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, da Cultura e da Justiça, e pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a Comissão contou com a participação de agentes públicos e da sociedade civil.[71] Coordenada por Vital Didonet, então integrante do Ministério da Educação, a Comissão "adotou uma estratégia de escuta e mobilização ampla em todo o território nacional, para que houvesse um olhar abrangente das realidades das infâncias brasileiras".[72] Buscou-se não apenas a elaboração de um texto para ser submetido à Assembleia Constituinte – o Projeto de Emenda Popular apresentado pela Comissão foi aquele com maior número de signatários

---

[68] Apenas elegeram a questão da infância e da adolescência como "compromisso primeiro" o Partido Democrático Trabalhista e o Partido Trabalhista Brasileiro (PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. *Psicologia em estudo*, v. 9, p. 343-355, 2004, p. 348. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pe/a/vNS7bGtVD4sTgp5KYhV8dVm/?lang=pt. Acesso em: 2 set. 2025).

[69] *Ibid*.

[70] BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. *Portaria n. 649, de 05 de setembro de 1986*. Diário Oficial de União, Seção 1, p. 13485. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/3580768/pg-13-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-08-09-1986. Acesso em: 5 set. 2025.

[71] O Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial n. 649, de 5/9/1986, foi denominado Comissão Nacional Criança e Constituinte pela Portaria n. 449, de 18/9/1986, do Ministério da Educação. Esta Portaria também nomeou seus membros, tendo como representantes da sociedade civil o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). (BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria n. 449, de 18 de setembro de 1988*. Diário Oficial de União, Seção II, p. 5485).

[72] HARTUNG, 2019, p. 145.

dentre os recebidos pela Constituinte, com 1,2 milhão de assinaturas[73] –, mas também a disseminação do conhecimento a fim de se "abandonar a visão menorista e negativa vigente até então".[74]

Tratava-se de uma articulação ampla, com a participação de Comissões Estaduais, que buscavam não apenas a inserção dos direitos das crianças nas Constituições Estaduais, mas também capilarizar o debate. Uma iniciativa da comissão do estadual de Mato Grosso do Sul da Campanha Criança e Constituinte ilustra essa última função, ao simular com crianças uma Assembleia Nacional Constituinte, como foi noticiado em abril de 1987 pelo Jornal do Brasil:

> Campo Grande – Ganhando a simpatia de todos com sua facilidade de comunicação, o adolescente Mário Márcio Pires de Souza, 15 anos, ocupou a tribuna com desembaraço e foi logo repudiando a discriminação social em relação aos carentes e exigindo dos "políticos adultos" maior responsabilidade e preocupação com os problemas enfrentados pelas crianças pobres e marginalizadas. Mário Márcio estava tomando posse como presidente da mini-assembléia constituinte – uma simulação da Assembléia Nacional Constituinte –, organizada pela Comissão Estadual de Mato Grosso do Sul da Campanha Criança e Constituinte. "Aqui não tem esse negócio de mordomia e jetons. A gente só quer um espaço e igualdade", cobrou o presidente, usando um velho terno, emprestado na última hora.
>
> Composta de 64 "deputados" com idade entre 10 e 18 anos, a mini-assembléia constituinte, realizada num amplo salão da Faculdade de Serviço Social das Faculdades Católicas de Mato Grosso (FUC-MT), elaborou a Carta Magna das Crianças, com vinte artigos, que fará parte de um documento que será entregue aos constituintes, no próximo dia 30, em Brasília.[75]

Além da Comissão Nacional – e das Comissões Estaduais a ela submetidas –, outros grupos também se mobilizavam, como, por exemplo, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, que chegou a apresentar emendas populares à Constituinte e contou com o protagonismo de organizações e lideranças da sociedade civil, um grupo que já se articulava mesmo antes das eleições dos constituintes, por meio de "um intenso processo de mobilização social impulsionado pela especial articulação de comunidades católicas e da Pastoral da Criança, com a participação inclusive de crianças em suas escolas e comunidades".[76]

As inúmeras propostas, que eram encaminhadas à Subcomissão da Família, do Menor e do Idoso, fizeram com que os direitos da infância ficassem dispersos em cerca de 40 artigos do texto, o que levou a severas críticas e resistência daqueles que se insurgiam contra um modelo

---

[73] MOREIRA, Adriano; SALLES, Leila Maria Ferreira. Crianças e adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis. *Educação em foco*, v. 22, n. 3, p. 174-199, 2018.
[74] HARTUNG, 2019, p. 145-146.
[75] SOUZA, Mario Marcio Pires de. Crianças carentes cobram igualdade da constituinte "mais respeito com os menores". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 2, 18 abr. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111933. Acesso em: 5 set. 2025.
[76] HARTUNG, *op. cit.*, p. 148.

garantista, demandando uma reação – liderada por representantes da Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua –, a pedido do parlamentar Bernardo Cabral (PMDB/AM), consistente na elaboração de um único dispositivo com "todas as disposições relativas às crianças".[77] Era a gênese do art. 227 da CRFB.

Um dado relevante – e ilustrativo do ingresso na nova fase do tratamento jurídico de crianças e adolescentes – foi a participação direta das crianças no processo constituinte. Os debates levados a cabo pela sociedade civil organizada aconteciam também em escolas e outros espaços onde elas estavam, sem contar a presença das crianças no próprio Congresso Nacional durante os trabalhos da Constituinte.[78]

Após modificações por quase 20 emendas parlamentares e intensa pressão popular, a redação final do art. 227 foi à votação pelo Plenário da Constituinte, quando o Congresso Nacional estava "cercado por centenas de crianças, em uma espécie de abraço coletivo, enquanto outras com carrinhos de supermercado entregavam aos deputados e senadores as quase 2 milhões de assinaturas coletadas durante as mobilizações para as emendas populares".[79] Além do art. 227, aprovado pela Assembleia Nacional, outros dispositivos constitucionais trataram da proteção da criança e do adolescente, em temas como direitos sociais (art. 6º), trabalho (art. 7º, XXXIII), assistência social (art. 203), inimputabilidade penal do menor de 18 anos (art. 228) e dever dos pais na assistência, criação e educação dos filhos, e dos filhos no amparo aos pais na velhice, carência ou enfermidade (art. 229).

O art. 227 da Constituição de 1988 rompe com o modelo anterior de tratamento à infância – de caráter correicional-repressivo[80] –, sepulta o Código de Menores de 1979 e, com ele, a doutrina da situação irregular, e abre caminho para a elaboração do ECA. Finalmente, a

---

[77] HARTUNG, 2019, p. 150.

[78] Ilustra esse fato uma matéria publicada no Jornal de Brasília, em abril de 1987, segundo a qual "Com o objetivo de chamar a atenção dos constituintes para os problemas e direitos da criança, mais de 500 alunos da Escola Classe 46 da Ceilândia lotaram ontem o auditório Petrônio Portela, no Congresso Nacional. Sob o comando da Comissão Nacional Criança e Constituinte e professores da rede oficial de ensino, as crianças cantaram e discursaram, apresentando propostas importantes à elaboração da nova Constituição. (...) as crianças de Ceilândia desejam mais amor, compreensão e diversão, uma família unida e a diminuição da violência, com que convivem diariamente. 'Criança só poderia trabalhar depois de grande, para poder ter tempo de brincar e ser feliz', observou seriamente Antonia Rosivania Sales Melo de 9 anos. Seu amigo, Francisco Carlos, foi além: 'A gente só precisa ter mãe, pai, amor e uma escola que receba a gente e ensine coisas sobre a vida'" (CRIANÇAS vão ao congresso apresentar suas propostas. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4376, p. 13, 1 abr. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115515. Acesso em: 5 set. 2025).

[79] HARTUNG, *op. cit.*, p. 151.

[80] ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. *In*: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). *A arte de governar crianças*: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 153-202.

criança deixava de ser objeto de proteção e passava à condição de *sujeito de direito*, consolidando-se a Doutrina da Proteção Integral.

1.2.2 Doutrina da proteção integral e seus pressupostos norteadores: os princípios da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança e do adolescente

A Doutrina da Proteção Integral – com raízes na Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989,[81] à época já em discussão avançada na ONU – está prevista no art. 227 da CRFB, que dispõe ser dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Sua regulamentação[82] ocorreu por meio do ECA (Lei n. 8.069/1990).

A proteção integral, "baseada no reconhecimento de direitos especiais e específicos de *todas* as crianças e adolescentes"[83], consiste no fornecimento a esse público "de toda a assistência necessária ao pleno desenvolvimento de sua personalidade".[84] Dada a peculiar situação existencial em que se encontram – em desenvolvimento e dependentes –, reconhece-lhes "o direito de que os adultos façam coisas em [seu] favor".[85] Rompe-se, assim, com a "cultura jurídica das discriminações",[86] que informava as doutrinas anteriores, baseadas na classificação ou qualificação de "menores" conforme sua situação, levando à sua separação e segregação.

Consoante já descrito anteriormente, nessa fase da proteção integral, crianças e adolescentes deixam de ser concebidos como objetos a serem tutelados e passam a ser reconhecidos como sujeitos de direitos – dos mesmos direitos fundamentais dirigidos aos

---

[81] O debate sobre a proteção de crianças e adolescentes sob aspectos mais amplos, intensificados no Brasil a partir da década de 1980, foi largamente orientado e subsidiado pelas discussões e documentos internacionais (PEREIRA, 2008, p. 17).
[82] O art. 1º do ECA estatui que "esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente".
[83] ISHIDA, 2019, p. 23, grifos nossos.
[84] ELIAS, Roberto João. *Direitos fundamentais da criança e do adolescente*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 2.
[85] ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: comentado artigo por artigo. 13. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 65.
[86] PEREIRA, *op. cit.*, p. 33.

adultos,[87] além de outros de caráter especial, em razão de sua condição de seres em desenvolvimento. Em oposição à ideia de capacidade / incapacidade, crianças e adolescentes ganham protagonismo e passam a ser redimensionados "conceitos tradicionais, em uma necessária crítica ao adultocentrismo, que menorizava e coisificada a infância".[88] Sua classificação, agora, em dois grupos – crianças e adolescentes – possui o "único objetivo de dar tratamento especial às pessoas em fase peculiar de desenvolvimento, em razão da maior ou menor maturidade".[89]

De forma absolutamente inovadora em relação às normas anteriores, o ECA abrange *todas* as crianças e adolescentes – e não apenas aqueles que necessitam do auxílio direto do Estado. Ainda, seus efeitos transbordam o público infantojuvenil para abranger, também, família, a sociedade e o Estado. Além de serem protegidos juridicamente frente a tais entidades, cobra-se destas uma atuação ativa, como garantidoras dos direitos fundamentais (princípio da cooperação).

Fala-se em "doutrina" da proteção integral por se tratar de uma das "três correntes doutrinárias [que] se formaram em torno da proteção à infância no Brasil",[90] ao lado, portanto, das *doutrinas* do Direito Penal do Menor e do Menor em Situação Irregular. É comum, contudo, na literatura e na jurisprudência, sua classificação normativa ora como um metaprincípio informador do Direito da Criança e do Adolescente,[91] ora como um princípio.[92]

De qualquer sorte, importa, aqui, perceber a proteção integral como o "elemento substantivo essencial para a compreensão do Direito da Criança e do Adolescente"[93], cuja posição de destaque foi capaz de "reunir tal conjunto de valores, conceitos, regras, articulação de sistemas e legitimidade junto à comunidade científica que a elevou a um outro nível de base e fundamentos teóricos".[94] Institui-se, assim, um "microssistema protetivo".[95]

---

[87] O art. 3º do ECA dispõe que "a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade".
[88] VERONESE, 2019, p. 21.
[89] PEREIRA, 2008, p. 33.
[90] *Ibid*., p. 12.
[91] *E.g.*, ROSSATO; LÉPORE, 2022.
[92] *E.g.*, ISHIDA, 2019, p. 24.
[93] CUSTODIO, André. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. *Revista do direito*, p. 22-43, 2008, p. 28.
[94] *Ibid*., p. 27-28.
[95] FONSECA, 2015, p. 11.

A doutrina da proteção integral é norteada por dois pressupostos, cuja natureza de princípios[96/97] já foi amplamente reconhecida pela doutrina.[98] São eles o melhor interesse da criança e a prioridade absoluta.

O princípio do melhor interesse da criança tem suas origens históricas no instituto do *parens patriae* do direito inglês, que reconhecia a prerrogativa do Rei e da Coroa de proteger o incapaz – não apenas crianças, mas também os "loucos" – mediante a obtenção de sua guarda e a administração de seus bens. No entanto, apesar de os tribunais ingleses utilizarem o termo "proteção do melhor interesse da criança", até o século XIX tal interesse era visto como uma extensão da autoridade paterna e não refletia um padrão genuinamente focado na criança. Deve-se, entretanto, ao direito norte-americano a transformação mais significativa do conceito de *parens patriae*, que passou a ser usado – em particular a partir do caso *Commonwealth v. Addicks*, de 1815[99] – para afastar a preferência paterna e, em vez disso, focar no bem-estar e nos interesses da criança como a consideração primordial, estabelecendo as bases do princípio do melhor interesse que se conhece hoje.[100]

O conceito expandiu-se para o cenário internacional e se manifestou, a partir do século XX, em documentos internacionais, tendo como um de seus primeiros marcos a Declaração dos Direitos da Criança de 1924, endossada pela Liga das Nações e que, em seu preâmbulo, dispõe que "a humanidade deve dar à criança o melhor que tem". Estabeleceu-se, assim, uma obrigação moral da sociedade em agir em prol do bem-estar infantil, que é a essência do princípio do

---

[96] Andréa Rodrigues Amin chega a enquadrá-los como *macroprincípios*, dada sua amplitude e por não se limitarem ao Estatuto, incidindo em todas as áreas que afetam os direitos das crianças e dos adolescentes e funcionando como "uma lente através da qual julgadores e todos os demais corresponsáveis no sistema de garantias devem olhar e analisar as questões afetas ao quotidiano infantojuvenil" (AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente*: aspectos teóricos e práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 75-76 [2022b]).

[97] Para Rossato e Lépore (2022, p. 68), o superior interesse da criança é um *postulado normativo* – conforme conceito conferido por Humberto Ávila –, na medida em que se apresenta como "um exame de razoabilidade quanto à aplicação de uma ou outra norma jurídica ou quanto à não aplicação de normas positivas, sempre com o objetivo de garantia do melhor interesse da pessoa em desenvolvimento".

[98] Sobre o tema, ver: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Em defesa do superior interesse da criança como princípio constitucional e sua interpretação pelas Cortes Superiores no Brasil nas demandas de relações parento-filiais. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 47, p. 105-141, 2013; AMIN, 2022b, p. 73-93).

[99] O caso *Commonwealth v. Addicks*, de 1815, envolveu um pai na Pensilvânia que buscava a custódia de suas duas filhas, com nove e doze anos, que estavam sob os cuidados da mãe. O pai argumentava que a mãe era moralmente inadequada para educá-las devido à prática de adultério, afirmando que o melhor interesse das filhas e sua formação moral seriam mais bem atendidos sob sua guarda. A mãe, por sua vez, argumentava que, apesar de seu comportamento reprovável quanto à fidelidade conjugal, era uma boa mãe e a continuidade da custódia com ela seria o melhor para as crianças. O tribunal, em uma decisão considerada a primeira a utilizar o "melhor interesse da criança" como um padrão legal, decidiu em favor do pai, baseando seu raciocínio na importância de as crianças compreenderem a seriedade do compromisso matrimonial para a formação de sua base moral (KOHM, Lynne Marie. Tracing the foundations of the best interests of the child standard in American jurisprudence. *JL & Fam. Stud.*, v. 10, p. 337, 2007, p. 101-102).

[100] *Ibid*.

melhor interesse. Consolidado de forma universal na Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas (1989), aquele princípio originado no direito de família anglo-americano, aplicado em casos de guarda e adoção, transcendeu sua concepção original para se tornar um pilar dessa nova área do direito focada nas crianças e adolescentes.[101]

No Brasil, embora no Código de Menores de 1979 já houvesse previsão no sentido de que, na sua aplicação, "a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado", este diploma normativo apenas era aplicado às crianças em situação irregular. Os interesses das crianças e dos adolescentes apenas "ganharam amplitude, aplicando-se a todo público infantojuvenil",[102] a partir da instituição da doutrina da proteção integral, com a Constituição de 1988.

Ainda que o princípio do melhor interesse não esteja expressamente previsto no texto constitucional, com a ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1990, não há dúvidas de que ele integra o direito positivo nacional, com *status* supralegal.[103/104]

Também da redação original do ECA não constou expressamente o princípio do melhor interesse da criança, embora alguns autores entendam ter sido consolidado na cláusula geral do seu art. 6º, que subordina a interpretação da lei à "condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento". Apenas em 2009, a Lei n. 12.010 inseriu expressamente o princípio do interesse superior da criança no Estatuto, segundo o qual "a intervenção deve atender prioritariamente aos interesses e direitos da criança e do adolescente, sem prejuízo da consideração que for devida a outros interesses legítimos no âmbito da pluralidade dos interesses presentes no caso concreto" (art. 100, parágrafo único, IV). Em que pese topicamente localizado no Título II, que trata das medidas de proteção, é prevalente, na doutrina, o entendimento de que, consubstanciado na norma constitucional (art. 227), o princípio deve ser usado como critério interpretativo amplo.[105]

---

[101] KOHM, 2007.
[102] MACIEL, 2013, p. 113.
[103] A partir do julgamento em que analisou a legalidade da prisão civil do depositário infiel, interpretando a Constituição Federal juntamente com o Pacto de San José da Costa Rica, o STF reviu sua interpretação quanto à natureza jurídica dos tratados sobre direitos humanos – que, até então, eram compreendidos como equivalentes às leis ordinárias –, atribuindo-lhes a característica de supralegalidade, pelo que "os tratados sobre direitos humanos seriam infraconstitucionais, porém, diante de seu caráter especial em relação aos demais atos normativos internacionais, também seriam dotados de um atributo de supralegalidade" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 466.343/SP*. Relator: Min. Cezar Peluso, julgado em 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 104, p. 1, 5 jun. 2009).
[104] Essa decisão do STF também foi paradigmática para o controle de convencionalidade no Brasil, por se tratar de um marco histórico na revisão da visão tradicional da Corte e no estabelecimento de um novo patamar normativo para os tratados de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro.
[105] MACIEL, *op. cit.*, p. 119-120.

Também chamado de princípio do superior interesse, ele pode ser definido como "o norte a orientar todos aqueles que se defrontam com as exigências naturais da infância e da juventude, em todos os aspectos e áreas em que porventura com elas se deparar".[106] Apesar de, na prática, ser mais estudado e aplicado em uma *dimensão subjetiva* – o que também pode ser explicado pelas suas raízes históricas –, na orientação de decisões de casos concretos, comumente afetos ao Direito de Família (em especial, ações de guarda e adoção), o princípio do melhor interesse também se apresenta em uma *dimensão objetiva*, mormente quando se dirige à sociedade, ao Estado-administrador e ao Estado-legislador. É esta última dimensão que interessa a este trabalho, cujo objetivo é o estudo da proteção previdenciária de crianças e adolescentes.

A Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 estabelece, em seu segundo princípio,[107] que

> [a] criança gozará proteção especial e ser-lhe-ão proporcionadas oportunidades e facilidades, por lei e por outros meios, a fim de lhe facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. *Na instituição de leis visando este objetivo levar-se-ão em conta sobretudo, os melhores interesses da criança*. [grifou-se]

Em que pese o caráter meramente moral – e não vinculante – da Declaração, já se percebe, no texto, uma preocupação com uma dimensão objetiva do princípio do melhor interesse, que deve, portanto, ser utilizado não apenas para solucionar casos particulares, mas também para informar políticas públicas e legislativas.

O caráter vinculativo veio com a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, que, de forma mais abrangente – dimensões subjetiva e objetiva – prevê que "todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança".[108]

A dimensão objetiva está melhor delineada no próprio art. 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, ao estabelecer três principais assertivas a serem seguidas em busca do seu melhor interesse: (i) o princípio deve ser observado por instituições públicas e privadas

---

[106] AMIN, 2022b, p. 91.

[107] No sétimo princípio, a Declaração dispõe que "os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais".

[108] Tânia da Silva Pereira (2008, p. 45-46) chama atenção para o fato de que, embora a tradução oficial para o português do art. 3.1 da Convenção traga o termo "interesse *maior* da criança" – o que indicaria um aspecto quantitativo –, o texto original, em inglês, fala em "*the* best *interests of the child*" – denotando um aspecto qualitativo (melhor / superior). Para a autora, esta última é a melhor exegese do princípio.

de bem estar social, tribunais, autoridades administrativas e órgãos legislativos; (ii) o Estado deve assegurar, às crianças e aos adolescentes, proteção e cuidado que sejam necessários para seu bem-estar, inclusive por meio de medidas legislativas e administrativas adequadas; e (iii) o Estado tem relevante papel certificador e fiscalizador das instituições, dos serviços e dos estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças.

As principais críticas ao princípio do superior interesse concentram-se no fato de apresentar conceito amplo, impreciso e bastante vago. A falta de objetividade em sua aplicação – o que, embora comum, não é desejável – aumenta a probabilidade de decisões discricionárias que exprimem, muitas vezes, as experiências pessoais daquele que tem o poder de tomá-las. Em situações mais graves, pode até mesmo disfarçar preconceitos ou refletir significados discriminatórios presentes no seio social. Outra crítica relevante é que o conceito está enraizado no paternalismo, já que se confere a um terceiro adulto a tarefa de decidir qual o melhor interesse da criança.[109]

Não obstante, como forma de garantir aplicação mais adequada, algumas diretrizes podem ser seguidas: (i) o princípio do melhor interesse deve ser usado como informativo e constritivo de direitos previstos na própria Convenção sobre os Direitos da Criança; (ii) qualquer decisão tomada (legislação, políticas públicas, orçamento etc.) deve, necessariamente, considerar uma avaliação dos seus impactos nos direitos das crianças; (iii) o princípio também deve ser usado para suplementar o catálogo de direitos já existentes, além de poder servir à reinterpretação e à construção de novos direitos; (iv) o princípio deve ser levado em consideração quando se tem um conflito de direitos; e (v) deve orientar os tomadores de decisão.[110]

Ao contrário do melhor interesse, a prioridade absoluta está expressamente prevista no art. 227 da CRFB – ao dispor que os direitos nele enumerados devem ser assegurados pela família, pela sociedade e pelo Estado "com absoluta prioridade" – e foi regulamentada no art. 4º do ECA, cujo parágrafo único aponta, exemplificativamente,[111] o que compreende a garantia de prioridade, nos seguintes termos: (i) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; (ii) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; (iii) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; e (iv) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

---

[109] FREEMAN, 2009.
[110] *Ibid*.
[111] AMIN, 2022b, p. 76.

Institui-se, assim, uma "primazia ou preferência para as políticas sociais públicas 'como dever da família, da comunidade, da sociedade civil e do Poder Público' (arts. 227, CF, e 4º, ECA)",[112] de modo que crianças e adolescentes ocupem lugar privilegiado não apenas quando individualmente considerados – como, por exemplo, nos casos em que recebem um específico atendimento público –, mas também em uma acepção coletiva, na elaboração e execução de políticas públicas e legislativas.

Ainda, sua aplicação tem amplo alcance, irradiando-se para as mais diversas áreas de interesse – judicial, extrajudicial, administrativa, legislativa, social ou familiar – e representando uma escolha preestabelecida pelo legislador: a de que crianças e adolescentes devem ter seus interesses tutelados em primeiro lugar.

O uso do termo "absoluta" é bastante criticável, afinal não existem direitos fundamentais absolutos ou soluções apriorísticas para conflitos de interesses – o próprio estabelecimento de uma "prioridade dentro da prioridade",[113] pelo Marco Legal da Primeira Infância[114] (Lei n. 13.257/2016), reforça essa crítica. Entretanto, ele não foi utilizado pelo constituinte sem qualquer propósito (não se presumem na lei palavras inúteis). Assim, trata-se de "escolha criteriosa para realização de direitos fundamentais de pessoas em desenvolvimento, que representam o futuro da humanidade",[115] dela advindo algumas obrigações para os destinatários da norma.

Neste sentido, as manifestações do Estado, por meio de suas esferas judicial, administrativa e legislativa, devem dar prioridade ao público infantojuvenil, o que significa dizer que a opção pela restrição de direitos – em todas as esferas – ou, ainda, pela prevalência de interesses de outros grupos sociais deve vir acompanhada de alta carga argumentativa e de fundamentos sólidos e robustos.

Em suma, a doutrina da proteção integral, norteada pelos princípios do melhor interesse e da prioridade absoluta, informa todo o microssistema de direitos do público infantojuvenil e funciona como baliza e verdadeiro vetor interpretativo para outras áreas do Direito, sempre que tutelarem tais interesses.

---

[112] PEREIRA, 2008, p. 20.
[113] AMIN, 2022b, p. 76.
[114] Nos termos da referida lei, "considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança" (art. 2º).
[115] PINHEIRO, Roberta de Fátima Alves. *A prioridade absoluta na Constituição Federal de 1988*: cognição do art. 227 como princípio-garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2006, p. 125.

1.2.3 Interdisciplinaridade: a proteção integral e o Direito Previdenciário

A doutrina da proteção integral transborda os limites do Direito da Criança e do Adolescente, informando outros ramos jurídicos, inclusive, o Direito Previdenciário, no qual parece ter sido deixada de lado – como se verá adiante. Na busca de sua eficácia, torna-se "prioritária a integração entre as disciplinas, sobretudo entre aquelas que diretamente irão contribuir para a proposta maior de proteção dos novos 'sujeitos de direito'".[116]

A interdisciplinaridade vem do próprio objeto do Direito da Criança e do Adolescente, que integra "todas as relações jurídicas das quais participem crianças e adolescentes".[117] Portanto, outros textos normativos, quando tutelem tais interesses, além de observarem valores e princípios informadores de seus próprios ramos, devem levar em consideração e subordinar-se "aos magnos enunciados do Direito da Criança e do Adolescente, de modo que a fixação de seu alcance e conteúdo não prescind[a] da conformação com os ditames especiais informadores do ramo próprio".[118]

O intérprete e o criador das normas têm, assim, o papel de buscar "elementos comuns inclusos ou evidentes que permitam a aproximação e generalização de princípios",[119] muitas vezes transcendendo sua especialidade e rompendo estruturas tradicionais. Ao superar o isolamento de cada disciplina, o profissional deve buscar um novo eixo unificador, visando construir uma compreensão integrada e abrangente de um determinado campo do saber.

Às crianças e adolescentes é reconhecido, expressamente, o direito à proteção previdenciária – inclusive, o seguro social – no art. 26 da Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989:

> 1. Os Estados Partes devem reconhecer que todas as crianças têm o direito de usufruir da previdência social, inclusive do seguro social, e devem adotar as medidas necessárias para garantir a plena realização desse direito, em conformidade com sua legislação nacional.
> 2. Quando pertinentes, os benefícios devem ser concedidos levando em consideração os recursos e a situação da criança e das pessoas responsáveis pelo seu sustento, bem como qualquer outro aspecto relevante para a concessão do benefício solicitado pela criança ou em seu nome.

---

[116] PEREIRA, 2008, p. 37.
[117] DE PAULA, 2002, p. 22.
[118] *Ibid*., *loc. cit*.
[119] PEREIRA, *op. cit.*, p. 37.

Não há dúvidas de que a norma se refere à proteção previdenciária, o que fica claro na versão original, em inglês,[120] na qual se faz menção ao direito de cada criança de se beneficiar *from social security, including social insurance*, ou mesmo naquela em francês,[121] segundo a qual *les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales*.

Já o §3º do art. 227 da CRFB, ao reproduzir um rol de direitos especiais dirigidos a crianças e adolescentes, inclui, dentre eles, a "garantia de direitos previdenciários e trabalhistas" (inciso II).

Portanto, como o Direito Previdenciário tutela os interesses de crianças e adolescentes, deve ser informado, neste particular, pela doutrina da proteção integral e pelos princípios do melhor interesse e da prioridade absoluta.

O modelo brasileiro de proteção previdenciária, caracterizado como bismarckiano temperado,[122] sempre foi organizado em sistemas contributivos.[123] Desde os grupos de mútuos – embriões do seguro social no país[124] –, passando pelas múltiplas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) e Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)[125], até sua unificação em 1966 –

[120] O texto do art. 26 da Convenção, em inglês, é o seguinte: 1. States Parties shall recognize for every child the right to benefit from social security, including social insurance, and shall take the necessary measures to achieve the full realization of this right in accordance with their national law. 2. The benefits should, where appropriate, be granted, taking into account the resources and the circumstances of the child and persons having responsibility for the maintenance of the child, as well as any other consideration relevant to an application for benefits made by or on behalf of the child.

[121] Este é o texto do art. 26 da Convenção em francês: 1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale. 2. Les prestations doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom.

[122] "O Regime Geral de Previdência Social brasileiro (RGPS), apesar de bastante influenciado a partir de década de 1960 pelo Relatório Beveridge, ainda mantém as características estruturais do modelo segurista ou laborista [*bismarckiano*]. O sistema não é universal, em que pese permitir a filiação do segurado facultativo, seu objetivo é a proteção de trabalhadores e o custeio é feito por quotização de contribuições sociais específicas" (TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O Princípio da solidariedade aplicado à Previdência Social. *Revista Juridica*, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016, p. 284).

[123] À exceção de servidores públicos que, até 1993, quando entrou em vigor a EC n. 3, "possuíam regime previdenciário não contributivo, sendo o benefício um prêmio após certo tempo de labor" (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019, p. 742).

[124] Arnaldo Provas Lanzara vê o surgimento do mutualismo, nas três últimas décadas do século XIX, como marco incipiente do Estado Social brasileiro. Para o autor, auxílios para cobrir eventos tais como doença, invalidez, acidente, velhice ou morte lhes impõe um caráter nitidamente previdenciário (LANZARA, Arnaldo Provas. *A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile*: do mutualismo ao seguro. Curitiba: CRV, 2017, p. 83).

[125] As Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP) eram organizadas por empresas, ao passo que os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) levavam em consideração as classes ou categorias profissionais, ampliando sobremaneira o número de sujeitos protegidos, bem como adquirindo abrangência nacional (BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. *Fundamentos da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2015, p. 36-37).

ano de criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)[126] –, o acesso aos benefícios se deu mediante contribuições dos segurados.

Está organizado em três espécies de regimes: (i) os regimes próprios para os servidores públicos da União e dos Estados, DF e Municípios que o desejarem instituir; (ii) o regime geral, que engloba o restante da população, inclusive, aqueles servidores de Estados e Municípios que não possuam regime próprio; e (iii) os regimes complementares. Os Militares, por sua vez, "possuem cobertura própria, segregada dos servidores, mediante sistemática diferenciada".[127]

O objeto do presente estudo restringe-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Trata-se de um regime público – com gestão estatal – e coletivo, de filiação compulsória e natureza contributiva. É financiado de forma direta, por meio das contribuições sociais,[128] e indireta, mediante contribuição da União (art. 16 da Lei n. 8.212/1991), e adota o modelo econômico de repartição simples, em que os trabalhadores ativos financiam os benefícios dos inativos contemporâneos, com base na premissa de que as futuras gerações de trabalhadores farão o mesmo, configurando um verdadeiro "pacto entre gerações".

As contribuições vertidas garantem não apenas o acesso e a manutenção no regime, mas também têm influência nos valores da maior parte dos benefícios, cuja base de cálculo é apurada por meio do salário-de-benefício, que corresponde à média aritmética simples dos salários de contribuição, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo (art. 26 da EC n. 103/2019). Destaca-se, contudo, a garantia do salário mínimo para aqueles benefícios que possuem caráter substitutivo em relação ao salário ou remuneração do segurado (art. 201, §2º, da CRFB), bem como a existência de um teto fixado anualmente, por portaria interministerial, de modo a garantir a irredutibilidade das prestações e a preservação de seu poder de compra.

Os *beneficiários* da previdência social dividem-se em *segurados* e *dependentes*. Os segurados são todos os que vertem contribuição ao sistema e se subdividem em *obrigatórios* – aqueles cuja filiação é compulsória e decorre do exercício de uma atividade remunerada[129] – e *facultativos* – aqueles que, embora não exerçam atividade remunerada, têm a faculdade de se filiar ao regime, mediante ato de inscrição. Já os dependentes são aqueles que possuem

[126] O INPS, que unificou os IAPs, foi criado pelo Decreto-lei n. 72/1966.
[127] IBRAHIM, *A previdência social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011, p. 91.
[128] O financiamento direto é feito por meio das contribuições sociais dos segurados, dos empregadores (tomadores de serviços), da receita de concursos de prognósticos e do importador de bens ou serviços do exterior (art. 195 da CRFB).
[129] Compreende os empregados, inclusive os domésticos, o contribuinte individual (trabalhadores autônomos em geral, ministro de confissão religiosa, empresários, trabalhadores eventuais), o trabalhador avulso e o segurado especial (art. 12 da Lei n. 8.212/1991).

determinado vínculo familiar e/ou de dependência econômica – presumida ou comprovada – com um segurado.

Os dependentes são organizados, pela lei previdenciária, em classes hierarquizadas, de modo que a existência de dependente da classe superior (cuja dependência é presumida) exclui os dependentes das classes inferiores. Assim é que, em apertada síntese, são dependentes da "classe 1" o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho. Já a "classe 2" é composta pelos pais. Por fim, são de "classe 3" o irmão (art. 16 da Lei n. 8.213/91). A lei, ainda, atualmente equipara a filho o enteado, o tutelado e o "menor" sob guarda judicial. Observa-se, quanto aos filhos e irmãos, o limite de 21 anos de idade, desde que não emancipados ou, ainda, que não sejam inválidos ou que não tenham deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Finalmente, quanto aos benefícios previdenciários, são garantidas aposentadorias programáveis, além de benefícios por incapacidade – auxílio por incapacidade temporária, aposentadoria por incapacidade permanente e auxílio-acidente – e benefícios de proteção à família e à maternidade – pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-maternidade e salário-família. Destes últimos, a pensão por morte e o auxílio-reclusão são pagos diretamente aos dependentes.

Uma vez vedado qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos (art. 7º, XXXIII, da CRFB), são segurados apenas aqueles adolescentes que exerçam alguma atividade remunerada ou, ainda, que contribuam facultativamente (art. 11 do Decreto n. 3.048/99) a partir dos 16 anos de idade.

No entanto, em razão dos benefícios dirigidos à proteção da família e da maternidade, que se destinam, direta ou indiretamente, a crianças e adolescentes, este grupo é com maior frequência protegido na condição de dependente de um segurado. Isso significa que o acesso à proteção previdenciária de crianças e adolescentes, via de regra, depende da manutenção da qualidade de segurado de seus pais ou responsáveis.

Justamente em razão da condição de dependência – que, em tese, não é tão acentuada para aqueles que exercem atividades remuneradas – e da própria vedação de qualquer trabalho àqueles menores de 14 anos de idade (logo, todas as crianças e parte dos adolescentes), o estudo das regras que regulam os próprios vínculos de dependência e daquelas que instituem os benefícios dirigidos à família e à maternidade se mostra como mais relevante para os fins deste estudo.

1.3 **A proteção integral em xeque: abordagem histórico-normativa da proteção previdenciária de crianças e adolescentes no Brasil**

1.3.1 Retrocessos na proteção previdenciária infantojuvenil no Brasil a partir da década de 1990: um ponto de inflexão

A despeito da célere e constante evolução do papel da criança e do adolescente como sujeitos de direito, aos quais deve ser dada prioridade absoluta, e da consolidação da doutrina da proteção integral, inclusive sob um enfoque interdisciplinar, percebe-se, de modo geral, o desmantelamento de seus direitos previdenciários, o que, sob a ótica da própria viabilidade do sistema, é uma escolha temerária. Afinal, um modelo de proteção previdenciária calcado na solidariedade e na responsabilidade entre gerações deve ser sensível ao público infantojuvenil.

Sob tal enfoque, como aqui já analisado, o grau de proteção desse público depende, quase sempre, de duas variáveis: (i) das normas que definem quem são os dependentes – estipulando requisitos a serem atendidos para que haja o enquadramento nesta categoria de beneficiário – e (ii) daquelas que instituem os próprios benefícios de proteção à família e à maternidade – ao fixar regras para sua concessão, forma de cálculo etc. As demais regras – que se dirigem ao amplo conjunto de segurados – guardam relevância secundária neste estudo, pelas razões também aqui já expostas.

Quanto à caracterização da dependência em si, observa-se, a partir da análise histórico-normativa, certa evolução constante em termos de proteção de crianças e adolescentes até a década de 1990, quando tem início um retrocesso legislativo.

A primeira norma a prever a proteção de dependentes de trabalhadores foi a Lei n. 3.397/1888, que, embora não tivesse natureza propriamente previdenciária, autorizou o governo a criar uma caixa de socorros para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Império e previa o pagamento de pensão para as *famílias* dos empregados do quadro que viessem a falecer. O marco legal inaugural da previdência social no Brasil, contudo, foi a Lei Eloy Chaves de 1923, que determinou a criação, em cada uma das empresas de estradas de ferro do país, de uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos ernpregados, e previa a concessão de pensão em decorrência do falecimento do empregado já aposentado ou com dez anos ou mais de serviço “a viuva ou viuvo invalido, os filhos e os paes e irmãs emquanto solteiras, na ordem da successão legal”. A partir daí, proliferam normas regularizando montepios, caixas de

socorros, CAPs e, posteriormente, IAPs, com instituição de pagamento de pensão aos dependentes do segurado falecido e róis daqueles que se enquadravam em tal condição.

Até meados do século XX, "a inclusão de critérios morais como impeditivos do recebimento de benefícios passa a ser uma constante na previsão normativa".[130] Exemplo de tais requisitos se encontra no Decreto n. 127/1892, instituidor do montepio para os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal, e que dispunha sobre a perda do direito à pensão aos filhos homens que completassem 18 anos de idade – ou 21 anos, se estudantes –, que se entregassem a "vícios reprovados" ou que aos 11 anos de idade ainda fossem "inteiramente analfabeto(s)". Já as filhas mulheres apenas perdiam o direito com o casamento, sem qualquer limite etário.

Também eram comuns normas que incluíam netos e netas – e até sobrinhos e sobrinhas – como dependentes, neste caso, contudo, normalmente acompanhadas de requisitos adicionais, como, *e.g.*, residir com o segurado ou ser órfão de mãe ou de pai.[131] Até mesmo o nascituro já era reconhecido[132] como dependente em alguns montepios.

Em 1931, o Decreto n. 20.465, que reformou a legislação das CAPs, de forma inovadora, autorizou o associado que não tivesse herdeiros – cônjuge, filhos, pais ou irmãs solteiras – a designar como dependente[133], mediante declaração expressa, outro parente até o terceiro grau do sexo feminino e que vivesse sob sua exclusiva economia. Ainda que excludente de pessoas do sexo masculino, trata-se, aqui, da figura predecessora da "pessoa designada" prevista na Lei Orgânica da Previdência Social de 1960[134] e, depois, na redação original da Lei n. 8.213/1991.

Novo avanço na proteção previdenciária infantojuvenil se observa com a inclusão de enteados e "menores" sob guarda e tutela no rol de dependentes. Destaca-se, aqui, o Decreto-Lei n. 66/1966, que alterou a Lei Orgânica da Previdência Social[135] para equiparar a filhos o

---

[130] SANTANA, Nívia Cardoso Guirra; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. A involução dos direitos previdenciários das crianças e adolescentes: uma leitura a partir dos direitos humanos. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 18, n. 1, p. 210-238, 2013, p. 224.

[131] O Decreto n. 942-A/1890, criador do montepio obrigatório dos empregados do Ministério da Fazenda, previa que a pensão era devida à família do trabalhador falecido, compreendendo esta: a viúva não divorciada; os filhos menores de 21 anos de idade e não emancipados; as filhas solteiras e viúvas; os netos menores e as netas solteiras com pai ou mãe falecidos; a mãe viúva que não tenha outro "amparo"; os pais inválidos; irmãs solteiras ou viúvas, quando não tiverem pai ou mãe ou, ainda, se o contribuinte não tiver filhas casadas; e sobrinhos menores e sobrinhas solteiras, se filhos de irmãs falecidas do contribuinte.

[132] O Decreto n. 942-A/1890 previa que, se a viúva estivesse grávida à época do falecimento do contribuinte, a pensão seria dividida entre os dependentes contando com o filho póstumo, cuja quota seria entregue à sua mãe.

[133] Previsões neste sentido se proliferaram entre CAPs e IAPs. A título de exemplo, destacam-se o Decreto n. 22.872/1933 (IAP dos Marítimos), que não exigia qualquer laço de parentesco entre o contribuinte e a pessoa designada, e o Decreto-lei n. 1.355/1939 (IAP da Estiva), que restringiu a designação da pessoa do sexo masculino aos menores de 18 anos ou inválida.

[134] Lei n. 3.807, de 26 de agosto de 1960.

[135] A Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807/1960) unificou a legislação securitária, o que foi facilitado pela submissão de todos os IAPs ao mesmo regime jurídico.

enteado, o "menor" sob guarda e o menor tutelado, este último desde que não possuísse bens suficientes para o próprio sustento e educação.

A partir do reconhecimento da previdência social como direito fundamental pela Carta de 1988, seguiu-se a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em 1990, e a edição das Leis de Custeio e de Benefícios (Leis n. 8.212/1991 e 8.213/1991, respectivamente) que, até hoje, regulam o RGPS. A Lei de Benefícios – em cumprimento aos ditames constitucionais da igualdade – aboliu qualquer distinção de gênero entre os dependentes, uniformizou o requisito etário aos 21 anos, colocou na primeira classe de dependência os equiparados a filhos – enteados, "menor" sob guarda e o tutelado – e manteve a pessoa ("menor" ou idoso) designada, o que faz com que possa ser considerada "a norma mais extensa e representativa, em sua redação original, da inserção da criança e do adolescente como titulares de direitos previdenciários".[136]

Observa-se a "eleição do laço de parentesco sanguíneo [atualmente, abrangendo igualmente os filhos adotados] como critério maior de dependência previdenciária (...) à revelia da noção de necessidade real ou dependência econômica".[137] Isso transparece, *e.g.*, na exigência de prova de dependência econômica dos equiparados a filhos, em contraposto à presunção de dependência dos filhos (art. 16, §4º) – o que segue a lógica civilista quanto à obrigação alimentar entre pais e filhos, estabelecida pelo art. 1.694 do Código Civil, com base no princípio da solidariedade familiar –, e na inclusão da pessoa designada, quando menor, na quarta classe de dependentes e, portanto, excluída de qualquer proteção sempre que existentes dependentes das classes anteriores (art. 16, IV e §1º).

Ainda, quanto aos equiparados a filhos, observa-se um vai-e-vem na legislação. Embora incluídos na classe 1 de dependentes – portanto, na mesma condição que os filhos –, a redação original do §2º do art. 16 da Lei de Benefícios previa que era possível fazer tal equiparação mediante simples declaração do segurado para o enteado e para o "menor" sob guarda judicial, ao passo que, para o tutelado, era necessária, ainda, a prova de não possuir condições suficientes para seu próprio sustento e educação. Em 1997, a Lei n. 9.528 alterou a redação do dispositivo, para exigir a prova da dependência econômica para todos os equiparados a filhos, além de ter excluído a menção ao "menor" sob guarda – mantendo, portanto, apenas o enteado e o tutelado.

[136] SANTANA; LIMA, 2013, p. 229.
[137] *Ibid*., *loc. cit*.

Apenas em 2021,[138] o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento conjunto da ADI 4878[139] e da ADI 5083,[140/141] conferiu ao dispositivo interpretação constitucionalmente adequada, segundo a qual se "assegura ao 'menor sob guarda' o direito à proteção previdenciária, porque assim dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente e também porque direitos fundamentais devem observar o princípio da máxima eficácia. Prevalência do compromisso constitucional contido no art. 227, § 3º, VI, CRFB".

A tardia decisão do STF se revelou de pouca eficácia, pois, alguns anos antes, a Emenda Constitucional n. 103/2019 havia excluído do rol de equiparados a filho o "menor" sob guarda (art. 23, §6º), o que não chegou a ser analisado pela Corte naquela ocasião, como deixou clara a decisão proferida em sede de embargos de declaração publicada em 23/2/2022.[142]

Não obstante a retirada do "menor" sob guarda do rol dos dependentes equiparados a filho pela Reforma Previdenciária de 2019, em 2025, a Lei n. 15.108 alterou, mais uma vez, a redação do §2º do art. 16 da Lei n. 8.213/91, para dispor que "o enteado, o menor sob tutela e o menor sob guarda judicial equiparam-se a filho, mediante declaração do segurado e desde que não possuam condições suficientes para o próprio sustento e educação".

O §4º do art. 16 da Lei de Benefícios dispõe no sentido de que se presume a dependência econômica apenas dos dependentes da classe I – cônjuge, companheiro(a) e filho(s). Entretanto, ao tratar dos equiparados a filhos (§2º) – enteado, tutelado e "menor" sob guarda judicial – que, em regra, também estão na Classe I, a lei utiliza, como requisito, o fato de não possírem "condições suficientes para o próprio sustento e educação". Ora, tendo em vista o princípio hermenêutico de que a lei não tem palavras inúteis, é importante delimitar qual seria a diferença entre os termos "dependência econômica" e "falta de condições para o próprio sustento e educação".

A melhor exegese deve ser aquela segundo a qual a "dependência econômica" seja empregada como um conceito relativo e amplo, ou seja, sempre que a renda do segurado for

---

[138] Em 2018, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já havia fixado tese vinculante no Tema Repetitivo 932, no sentido de que o menor sob guarda tem direito à concessão do benefício previdenciário, mesmo que o óbito do guardião tenha ocorrido após a vigência da Medida Provisória 1.523/96, fundando-se "essa conclusão na qualidade de lei especial do Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069/90), frente à legislação previdenciária". O Tema foi baseado no REsp 1411258/RS, com acórdão publicado em 21/2/2018 e trânsito em julgado em 9/3/2023

[139] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.878*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Relator para o Acórdão: Min. Edson Fachin, julgado em 8 jun. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 157, 6 ago. 2021 [2021b].

[140] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.083*. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 8 jun. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 157, 6 ago. 2021 [2021c].

[141] Esta decisão será analisada no Capítulo 3 desta tese.

[142] Na referida decisão, o tribunal fixou que "os pedidos formulados nas ADIs 4.878 e 5.083 não contemplaram a redação do art. 23 da EC nº 103/2019, razão pela qual não se procedeu à verificação da constitucionalidade do mencionado dispositivo, em homenagem ao princípio da demanda".

funtamental para a manutenção do padrão de vida do dependente, não se exigindo averiguar se este último viva em estado de miserabilidade. Já a "falta de condições para o próprio sustento e educação" dve ser entendida como um conceito absluto e restrito, referindo-se à incapacidade financeira de manter necessidades básicas, ou seja, a incapacidade material de sobreviver de forma digna sem qualquer auxílio.

Tal interpretação, embora faça todo o sentido, já que enteados, tutelados e "menores" sob guarda necessariamente podem possuir vínculos fortes com outras pessoas – estas que, ainda que sejam ocasionamente privadas do poder familiar, podem permanecer responsáveis pela manutenção finaiceira dessas crianças e adolescentes –, não deixa de ser uma condição legalmente imposta em prejuízo do público infantojuvenil.

Pode-se dizer, assim, que, a partir de meados da década de 1990, observamos um retrocesso nas normas legais quanto à identificação do rol de dependentes previdenciários. Destacam-se, aqui, além das mudanças com relação aos equiparados a filhos, a exclusão da pessoa designada do rol de dependentes pela Lei n. 9.032/1995. O referido diploma legal ainda adicionou requisito não previsto na redação original da Lei de Benefícios para o enquadramento do filho ou filha menor de 21 anos de idade como dependente – a sua não emancipação.

A emancipação está prevista no parágrafo único do art. 5º do Código Civil, ao estabelecer cessar a menoridade em razão das seguintes causas: (i) pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; (ii) pelo casamento; (iii) pelo exercício de emprego público efetivo; (iv) pela colação de grau em curso de ensino superior; e/ou (v) pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria.

Embora faça sentido cessar também a dependência previdenciária nos casos em que da emancipação decorra, necessariamente, uma economia própria para o adolescente, algumas situações não deveriam gerar aquele efeito, como, *e.g.*, a simples concessão da emancipação pelos pais e a colação de grau em ensino superior.

É relevante observar o momento histórico em que estas mudanças foram levadas a cabo. Justamente na década de 1990, o Brasil promulgava a Convenção sobre os Direitos da Criança[143] e aprovava o ECA (Lei n. 8.069/1990) – sepultando o Código de Menores[144]

[143] A promulgação se deu por meio do Decreto n. 99.710/1990.
[144] A Lei n. 6.697/1979 era dirigida a crianças e adolescentes em situações de exclusão (abandonadas, vítimas de maus tratos, infratores, dentre outras) visando a sua tutela, contudo, "enfatizava um entendimento discriminador,

fundamentado na *doutrina da situação irregular* –, tudo em consonância com o texto constitucional, recém-promulgado, que estabelecia absoluta prioridade na garantia dos direitos infantojuvenis, inclusive previdenciários (art. 227, §3º, II), além de indicar, não só a família, mas também a sociedade e o Estado como coobrigados a este dever.

O retrocesso na proteção previdenciária de crianças e adolescentes, contudo, não se observa, tão somente, nas normas que fixam os critérios para identificação dos dependentes do segurado. Também nos *benefícios voltados à proteção da família e da maternidade* se pode encontrar essa tendência.

Em nosso modelo, a proteção previdenciária da família se dá por meio de benefícios que são destinados aos dependentes de forma direta ou indireta. A cesta de prestações envolve, nos dias de hoje, o serviço de habilitação e reabilitação profissional, o salário-maternidade, o salário-família, a pensão por morte e o auxílio-reclusão, estes dois últimos pagos diretamente aos dependentes.

Em pontual caso de ampliação de direitos, o *auxílio-natalidade*, em 1993, passou a ser pago pelos Municípios no âmbito da assistência social (art. 15, II, da Lei n. 8.742/1993), deixando, portanto, de ser um benefício previdenciário devido, tão somente, a segurados.[145]

É notável, ainda, a *inexistência, até bem pouco tempo, de um benefício previdenciário em decorrência da paternidade*, o que fazia com que, na prática, segurados empregados tivessem o período de afastamento – de irrisórios 5 dias[146/147] – totalmente arcados pelos seus empregadores, o que sequer era opção para outros tipos de segurados (contribuinte individual, trabalhador avulso, segurado especial ou facultativo).[148]

---

ratificava uma suposta 'cultura' inferiorizadora, pois implica no resguardo da superioridade de alguns, ou mesmo de grupos, sobre outros" (VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. *Revista TST*, Brasília, vol. 79, n. 1, p. 38-54, jan/mar 2013, p. 48)

[145] O auxílio-natalidade foi previsto até 1997 na Lei n. 8.213/1991 (Lei de Benefícios) e consistia em uma parcela única devida à segurada gestante ou ao segurado pelo parto de sua esposa ou companheira não segurada, desde que, em ambos os casos, de baixa renda. Foi extinto pela Lei n. 9.528/1997.

[146] O inciso III do art. 473 da CLT prevê que o empregado pode deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário por cinco dias consecutivos, em caso de nascimento de filho. O Programa Empresa Cidadã, criado pela Lei n. 11770/2008, de adesão facultativa, prorroga por 15 dias a duração da licença-paternidade.

[147] Pelo Programa Empresa Cidadã, criado pela Lei n. 11.770/2008, a licença-paternidade pode ser prorrogada por quinze dias, permitida, ainda, neste período, a redução da jornada em 50%, sem prejuízo da remuneração. Contudo, as empresas devem aderir ao Programa, mediante benefício fiscal, o que reduz seu alcance.

[148] Em 2/4/2024, no julgamento da ADO 20, o STF, ao reconhecer a omissão inconstitucional, assinalou um prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional regulamentasse direito à licença-paternidade previsto no art. 7º, XIX, da CF/1988 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 20*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Edson Fachin, julgado em 14 dez. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2 abr. 2024 [2024i]). O prazo esgotou-se em julho de 2025, mas a matéria apenas foi legislada em março de 2026, com a edição da Lei n. 15.371, que instituiu o salário-paternidade no âmbito da Previdência Social.

A proteção deste público se fazia, exclusivamente, a partir da extensão do salário-maternidade a segurados do sexo masculino, inaugurada tardiamente pela Lei n. 12.873/2013 e, ainda assim, limitada aos casos em que o segurado adota ou obtém guarda judicial para fins de adoção – vedada a sua concessão a mais de um segurado – ou, ainda, quando for cônjuge ou companheiro sobrevivente de segurado ou segurada que esteja recebendo o salário-maternidade por todo o período ou pelo tempo restante a que teria direito (arts. 71-A e 71-B da Lei n. 8.213/1991).

Apenas em 2026, a Lei n. 15.371 regulamentou a licença-paternidade e instituiu o *salário-paternidade* no âmbito da Previdência Social. O benefício teve seu prazo de duração escalonado, sendo, inicialmente, de dez dias, a partir de 1º/1/2027, passando a 15 dias, a partir de 1º/1/ 2028, e, finalmente, a 20 (vinte) dias, a partir de 1º/1/2029.

Já o *salário-maternidade* é um benefício que, na contramão do que se observa com as prestações pagas diretamente aos dependentes, vem passando por alguns avanços. Em sua redação originária, o art. 71 da Lei n. 8.213/1991 previa seu pagamento apenas para a segurada empregada, inclusive a doméstica, e para a trabalhadora avulsa, o que foi estendido para a segurada especial em 1994 (Lei n. 8.861) e para todas as espécies de seguradas a partir de 1999 (Lei n. 9.876).

Também o *parto* deixou de ser o único[149] fato gerador do benefício, que passaria a ser devido inclusive em casos de adoção ou obtenção de guarda judicial para fins de adoção a partir da edição da Lei n. 10.421/2002. Aqui, contudo, em total dissonância com a doutrina da proteção integral da criança – objeto de análise do próximo item –, o salário-maternidade não era devido caso a criança tivesse mais de 8 anos de idade e, ademais, havia distinção quanto ao período de sua duração em razão da idade do adotado,[150] regras estas apenas suprimidas pela Medida Provisória n. 619/2013, convertida na Lei n. 12.873/2013.

Duas regras que, de alguma forma, restringiam o salário-maternidade como objeto de proteção previdenciária foram a limitação do seu valor ao teto dos benefícios, instituída pelo art. 14 da EC n. 20/1998, e a previsão de cobrança da contribuição patronal sobre a prestação, prevista no art. 28, §2º e §9º, alínea 'a' (*in fine*), da Lei de Custeio.

---

[149] O aborto não criminoso também gera direito ao salário-maternidade, contudo, por apenas duas semanas (art. 93, §5º, do Decreto n. 3.048/1999).

[150] O art. 71-A da Lei n. 8.213/1991, incluído pela Lei n. 10.421/2002, previa a concessão do salário-maternidade pelo período de 120 dias, se a criança tivesse até um ano de idade, de 60 dias, se a criança tivesse entre 1 e 4 anos de idade, e de 30 dias, se a criança tivesse de 4 a 8 anos de idade.

Em ambos os casos,[151/152] o STF declarou a inconstitucionalidade das normas que continham tais previsões.[153] Contudo, chama atenção, aqui, que a *ratio decidendi* utilizada pela Corte, mesmo com um intervalo de quase 20 anos entre ambos os julgados, não dá a devida importância à proteção integral da criança, fundando-se, quase que exclusivamente, na teoria do impacto desproporcional, na violação à isonomia entre homens e mulheres e na proteção ao mercado de trabalho destas últimas.

Em 2025, a Lei n. 15.156 instituiu a prorrogação da licença maternidade e do salário-maternidade por 60 dias em razão do nascimento, adoção ou de guarda judicial de criança com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada Zika.

Outro recente avanço digno de nota se obteve, não pela via legislativa, mas também a partir de uma decisão do STF de 2022 (julgamento conjunto da ADI 2110[154] e da ADI 2111[155]), que declarou a inconstitucionalidade da carência de 10 contribuições para o salário-maternidade da segurada contribuinte individual, facultativa e especial, fixando que a exigência viola os princípios da isonomia e da proteção à maternidade. Aqui, de forma diferente, a Corte fundamentou sua decisão não apenas na violação à isonomia – já que a norma criava distinção entre os tipos de seguradas –, mas também "o direito da criança de ser cuidada, nos primeiros meses de vida, pela mãe" e o "dever constitucional de proteção à maternidade e à criança, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988".[156]

Destaca-se, ainda, a decisão, também proferida pelo STF, na ADI 6327,[157] que fixou o marco inicial da licença-maternidade e do salário-maternidade na data da alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido – o que ocorrer por último –, sempre que a internação hospitalar superar o prazo de duas semanas, de modo a conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 392, § 1º, da CLT, assim como ao art. 71 da Lei n. 8.213/91 e, por arrastamento, ao art. 93 do Decreto n. 3.048/99. Nesse caso, também o STF expressamente visou proteger a maternidade e a

---

[151] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946*. Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 3 abr. 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 10 abr. 2003.
[152] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 576.967*. Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5 ago. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 206, 19 ago. 2020 [2020c].
[153] Mesmo com a decisão do STF, foi mantida a diferença de tratamento entre a segurada empregada e a doméstica, esta última que tem o benefício limitado ao teto, em frangrante afronta ao inciso XVIII e ao parágrafo único do art. 7º da CRFB.
[154] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.110*. Relator: Min. Nunes Marques, julgado em 21 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 mai. 2024 [2024g].
[155] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.111*. Relator: Min. Nunes Marques, julgado em 21 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 mai. 2024 [2024h].
[156] Outro fundamento prevalecente na decisão foi o de que a escolha legislativa revela presunção de má-fé das trabalhadoras autônomas.
[157] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.327*. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 21 out. 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 222, 7 nov. 2022 [2022e].

infância, por meio da ampliação da convivência entre mães e bebês. O voto do Relator, Ministro Edson Fachin, expressamente exalta o direito da criança à convivência familiar e, ainda, invoca precedente[158] da Corte para afirmar que a ausência de previsão de fonte de custeio não é óbice para extensão do prazo de licença-maternidade. A interpretação conferida pelo Supremo acabou sendo positivada pela Lei n. 15.222/2025, que, entretanto, não incluiu em seu texto a expressão "o que ocorrer por último" – tal como consta da decisão do STF – ao se referir à alta da mãe ou do bebê.

Nada obstante tais avanços, no que tange ao salário-maternidade, há muitas críticas[159] quanto ao anacronismo[160] dos dispositivos reguladores, particularmente quanto aos novos arranjos familiares e formas de reprodução. Situações como a gestação de substituição,[161] a extensão do benefício a homens transgêneros e a adoção ou a reprodução assistida heteróloga[162] em famílias homoafetivas são ignoradas pela legislação e deixadas ao crivo do Judiciário.

Mas é justamente nos benefícios devidos de forma direta aos dependentes – pensão por morte e auxílio-reclusão – que se observam os maiores retrocessos.

Uma mudança em prejuízo da proteção previdenciária de crianças e adolescentes foi a alteração, pela Lei n. 9.528/1997, da regra que previa a data de início do benefício da *pensão por morte* no dia do óbito – redação original do art. 74 da Lei n. 8.213/91 – para a data do requerimento quando este era apresentado pelos filhos menores de 16 anos após 180 dias do falecimento do segurado ou após 90 dias, para os maiores de 16 anos. A regra impõe pesado encargo aos dependentes, particularmente aos menores de 16 anos, absolutamente incapazes de exercer os atos da vida civil (art. 3º do Código Civil). Além disso, despreza a previsão, também do Código Civil, de que contra "menores" não corre prazo prescricional ou decadencial (art. 198, I).

Aliás, também na Lei de Benefícios, em sua redação originária, havia norma excluindo o pensionista menor de 18 anos da regra de prescrição e decadência prevista no seu art. 103, o que, contudo, foi revogado pela Lei n. 13.846/2019.

---

[158] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 778.889*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 10 mar. 2016. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 51, 18 mar. 2016.

[159] LAZZARIN, Sonilde Kugel; SILVA, Gustavo Luchi da. O salário-maternidade no Brasil e as atuais configurações familiares. *Revista Fórum Justiça do Trabalho*, Belo Horizonte, ano 36, n. 423, p. 33-52, mar. 2019.

[160] FERNANDES, João Renda Leal. *Licenças parentais*: a construção de um novo direito do trabalho e previdenciário. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 65-71.

[161] Trata-se da cessão temporária do útero sem caráter lucrativo ou comercial e está regulamentada na Resolução n. 2.294/2021 do Conselho Federal de Medicina (CFM). A Resolução CFM n. 2.283/2020 fez alterações na Resolução anteriormente referida, tornando-a mais abrangente e permitindo o uso das técnicas de reprodução assistida para casais homoafetivos e transgêneros.

[162] Quando há doação de material biológico por terceiro anônimo.

Seguindo com os exemplos do retrocesso na proteção previdenciária de crianças e adolescentes, o próprio cálculo da pensão por morte vem sofrendo sucessivas alterações em prejuízo dos dependentes. Na redação original da Lei n. 8.213/1991, o benefício equivalia a uma quota de 80% do valor da aposentadoria do segurado falecido – que efetivamente recebia ou que tivesse direito de receber na data do óbito – acrescido de parcelas correspondentes a 10% por dependente, até o máximo de dois. Quando de natureza acidentária a morte, a pensão era de 100% da mesma base de cálculo (art. 75 da Lei de Benefícios).

Após um pontual avanço implementado pela Lei n. 9.032/1995, que fixou em 100% do salário-de-benefício o valor da pensão independentemente da causa da morte – comum ou acidentária –, regra mantida, em parte, pela Lei n. 9.528/97, que apenas alterou a base de cálculo, seguiu-se um dos maiores retrocessos na proteção previdenciária de crianças e adolescentes: retomou-se a previsão da LOPS quanto à limitação do valor da pensão a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100% (art. 23 da Emenda Constitucional n. 103/2019). A regra atual somente é excepcionada quando há dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, hipótese que o coeficiente para apurar a pensão por morte será de 100% (art. 23, §2º, I, da Emenda Constitucional n. 103/2019).

Foi também a Emenda Constitucional n. 103/2019, introdutora da última grande reforma previdenciária, responsável pelo fim da regra que determinava a reversão da quota-parte do dependente que perdesse essa qualidade em favor dos demais.[163]

Da mesma forma, é possível observar o retorno do uso de critério moral[164] aplicado em prejuízo de dependentes previdenciários, em especial no *auxílio-reclusão*. Em 2019, a Medida Provisória n. 871, posteriormente convertida na Lei n. 13.846/2019, estabeleceu carência de 24 contribuições para a percepção do benefício – que, até então, independia de carência – e previu como causa de cessação de pagamento a progressão do regime fechado para outro menos gravoso. No mesmo ano, a Emenda Constitucional n. 103/2019 limitou a renda mensal inicial do benefício – devido, exclusivamente, a beneficiários de baixa renda – a um salário mínimo

[163] A reversão da quota-parte de um dos dependentes aos demais está prevista na redação original da Lei n. 8.213/91 (art. 77) e foi mantida pela Lei n. 9.032/1995, que introduziu mudanças no dispositivo. Contudo, a partir da EC n. 103/2019, "as cotas por dependente cessarão com a perda dessa qualidade e não serão reversíveis aos demais dependente".

[164] Logo nos primeiros dias do mandato, o ex-Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) criticou o auxílio-reclusão e disse que o governo "avançaria no assunto", o que, efetivamente, foi feito pela MP n. 871/2019 e pela EC n. 103/2019 (BOLSONARO critica auxílio-reclusão e diz que abordará tema em reforma da Previdência. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 jan. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/bolsonaro-critica-auxilio-reclusao-e-diz-que-abordara-tema-em-reforma-da-previdencia.shtml. Acesso em: 4 dez. 2025).

(art. 27, §1º), o que rompe com a lógica securitária no sentido de que o cálculo dos benefícios deve considerar os salários-de-contribuição (art. 3º, parágrafo único, alínea 'c', da Lei n. 8.212/91).

Novo e recente retrocesso, carregado de estigma, foi a exclusão do benefício aos dependentes do segurado que estiver preso em razão do cometimento de crimes praticados por organização criminosa ultraviolenta, grupo paramilitar ou milícia privadapara (art. 2º, §6º, da Lei n. 15.358/2026, que institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado).[165]

Portanto, foram raros os momentos de efetiva ampliação dos direitos de crianças e adolescentes dependentes previdenciários nas últimas décadas. Ademais, não é só nos benefícios que se observam severas restrições de direitos. Os *serviços de reabilitação e habilitação profissional* – estes últimos também franqueados diretamente aos dependentes –, embora obrigatórios para os segurados, apenas são prestados aos dependentes "na medida das possibilidades do órgão da Previdência Social" (art. 90 da Lei n. 8.213/1991). Aloca-se, assim, o ônus da escassez de recursos públicos nos dependentes, em notável prejuízo de adolescentes que poderiam ser preparados para ingressar no mercado de trabalho.

Por fim, não se pode negligenciar que as normas regulamentadoras e decisões do INSS, em inúmeras situações, também se mostram em descompasso com a doutrina da proteção integral e os princípios do melhor interesse do menor e da prioridade absoluta. Para que se fique com apenas um exemplo, a autarquia entende que a sentença trabalhista, por si só, não produz efeitos para fins previdenciários, exigindo do beneficiário documentação suplementar como início de prova material da relação de emprego do segurado (art. 172 da IN n. 128/2022 do INSS).

Muitas vezes, sob o argumento de que se pretende coibir fraudes ou, ainda, da incansável busca pelo equilíbrio financeiro do sistema, o legislador deixa de colocar crianças e adolescentes em um lugar privilegiado na proteção previdenciária e põe em xeque a *doutrina da proteção integral*, em especial quando os fundamentos apresentados pelos próprios agentes públicos guardem baixa ou nenhuma relação com a realidade do público infantojuvenil.

Constata-se, portanto, que a proteção previdenciária infantojuvenil sofreu um notável retrocesso legislativo a partir da década de 1990, manifestado na restrição do rol de dependentes e nas severas reduções dos benefícios dirigidos à família e à maternidade. Tais retrocessos, ocorridos no exato momento da consolidação da *doutrina da proteção integral* no direito

[165] A inconstitucionalidade de tal medida é defendida no item 4.4 *infra*.

brasileiro, configuram um ponto de inflexão na história dos direitos previdenciários das crianças e adolescentes.

É inegável, contudo, que as subsequentes reformas previdenciárias no Brasil, impulsionadas pela crise do Estado de Bem Estar Social e pela influência das políticas neoliberais globais, também resultaram na diminuição de direitos para o público em geral, por meio de alterações paramétricas no sistema, como, por exemplo, o aumento dos requisitos de idade e de tempo de contribuição. No entanto, o Brasil não seguiu o receituário puramente neoliberal de privatização e capitalização integral, como o fizeram outros países da América Latina, tendo mantido a estrutura dos regimes públicos (RGPS e RPPS) e até ampliado a cobertura para certas categorias (como o segurado especial[166]), além de instituído Sistema Simplificado de Inclusão Previdenciária para segurados de baixa renda, como para o Microempreendedor Individual (MEI)[167] e o segurado facultativo integrante de família de baixa renda. Isso demonstra que, no contexto de ajustes amplos e contínuos do sistema, a não observância da doutrina da proteção integral e da prioridade absoluta de crianças e adolescentes decorreu de uma escolha legislativa, que negligenciou o dever de proteção especial que deveria informar o Direito Previdenciário.

O próximo subitem se dedicará a analisar o pano de fundo dessas reformas paramétricas e a fragilidade dos seus fundamentos quando aplicados à proteção previdenciária infantojuvenil.

1.3.2 O dever não cumprido: análise crítica das reformas paramétricas sob a ótica da proteção integral e da prioridade absoluta

Tal como se passou com outros países da América Latina,[168] o Estado de Bem Estar Social (EBES) brasileiro começou a ser "enxugado" quase que contemporaneamente à sua

[166] A figura do segurado especial foi incluída na Lei n. 8.212/91 pela Lei n. 8.398/92. Inicialmente definido como "o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de quatorze anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo" (antiga redação do art. 12, VII, da Lei n. 8.212/91), o conceito foi ampliado em 2008 pela Lei n. 11.718.

[167] O MEI foi criado em 2008, pela Lei Complementar n. 128, que o definia como o empresário individual que tivesse auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R$ 36 mil, limite este que foi sucessivamente aumentado, encontrando-se, desde a Lei Complementar n. 155/2016, em R$ 81 mil. O MEI pode, ainda, optar pela redução na alíquota de contribuição previdenciária, para 5% (art. 21, §2º, II, 'a', da Lei n. 8.212/91).

[168] DE ARAÚJO, Elizeu Serra. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 31-41, 2009.

consolidação. Enquanto na Europa o *welfare state* emergiu nos anos 1930, consolidando-se no pós-Segunda Guerra Mundial,[169] no Brasil sua solidificação foi tardia,[170] ocorrendo efetivamente apenas com a redemocratização (após o Regime Militar de 1964-1985) e a promulgação da Constituição de 1988. Com forte influência de ideias keynesianas, em especial na "tentativa de conciliar o progresso social e a eficácia econômica",[171] o Estado Providência criou-se "assente na intervenção econômica, na redistribuição da riqueza e do rendimento, na regulamentação das relações sociais, no reconhecimento dos direitos econômicos e sociais aos trabalhadores, na implantação de sistemas públicos de segurança social".[172]

Sua evolução, no Brasil, pode ser sintetizada em três fases históricas,[173] sendo a primeira compreendida entre 1930 e 1964, caracterizada pela existência de um longo período ditatorial (1930-1945), com severos desrespeitos a direitos individuais, além de uma cidadania regulada,[174] cuja extensão decorria da regulamentação de ocupações e profissões, seguida do aumento de direitos a elas associados, além de restrições ao voto,[175] controle financeiro e legal sobre os sindicatos, e políticas sociais estratificadas, inexistindo "relação entre democracia, participação eleitoral e políticas sociais".[176]

Quanto à previdência social, naquele momento histórico, não obstante o avanço levado a cabo pela unificação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP) – de abrangência nacional e organizados por classes ou categorias, com aumento relevante do número de indivíduos protegidos –, o Estado mantinha

---

[169] Para Maurício Godinho Delgado e Lorena Vasconcelos Porto, "sob a perspectiva efetivamente histórica, o fenômeno do Estado de Bem-Estar Social é, de fato, muito recente. Esteia as suas primeiras e mais claras bases na segunda metade do século XIX; porém, desenvolve-se com sofisticação e amplitude – notadamente nos países ocidentais europeus do centro e do norte do continente – somente ao longo do século XX, em especial na conjuntura aberta pelo final da Segunda Grande Guerra e anos subsequentes" (O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. *In*: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). *Welfare state*: os grandes desafios do estado de bem-estar social. São Paulo: LTr, 2019, p. 26).

[170] Registre-se, contudo, a posição amplamente majoritária na doutrina que vê na Constituição de 1934 o surgimento do EBES no Brasil. Explica José Afonso da Silva que, "ao lado da clássica declaração de direitos e garantias individuais, [a Constituição de 1934] *inscreveu um título sobre a ordem econômica e social* e outro sobre a *família, a educação e a cultura*, com normas quase todas programáticas, sob a influência da Constituição alemã de Weimar" (*Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 82, grifos no original).

[171] NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 423-462, 2003, p. 438.

[172] *Ibid*., p. 438.

[173] GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três períodos históricos, três diferenças em relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 63, p. 186-204, 2013.

[174] SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 74-79.

[175] Nas eleições presidenciais brasileiras de 1º de março de 1930, por exemplo, apenas "votava o brasileiro adulto, do sexo masculino e alfabetizado, correspondente a 5,6% da população" (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 351).

[176] GRIN, *op. cit.*, p. 190.

forte ingerência sobre os Institutos, participando tanto da escolha de seus dirigentes como financeiramente, com recursos públicos. Na prática, não obstante a "relativa diminuição da influência do patronato no interior das instituições de previdência",[177] o controle estatal impedia ou dificultava a participação direta e efetiva dos trabalhadores. Ademais, o modelo permanecia bastante corporativista – cada instituto tinha leis e burocracias próprias[178] – e excludente, já que não era coberta a totalidade das categorias de trabalhadores urbanos, além de todos os rurais, domésticos e autônomos, o que fazia da política previdenciária um verdadeiro privilégio, e não um direito social.[179]

Apesar de ainda existirem os IAPs até 1966, em 1960, com a edição da Lei Orgânica da Previdência Social (Lei n. 3.807), unificaram-se as regras do regime geral de previdência e o sistema se tornou bismarckiano temperado.

A segunda fase de evolução do Estado de Bem-Estar brasileiro é aquela compreendida entre 1964 e 1985, na qual, embora tenha havido uma consolidação e expansão do regime de bem-estar – com destaque, na previdência, para a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS),[180] por meio do Decreto-lei n. 72/1966, e para a inclusão das categorias dos rurais,[181] domésticos[182] e autônomos[183] –, tudo era feito por um governo autoritário. Ainda assim, "não houve universalização dos direitos sociais, tampouco o respeito aos direitos civis, e um modelo econômico concentrador de renda e socialmente excludente financiou a ampliação da oferta de serviços sociais".[184]

Por fim, apenas na terceira fase de evolução, após a redemocratização do país em 1985 e com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, observam-se a efetiva sistematização da seguridade social[185] e a universalização das políticas sociais, com um amplo rol de direitos

---

[177] LANZARA, 2017, p. 229.
[178] CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2020, p. 156-157.
[179] *Ibid*., p. 117-119.
[180] Com a criação do INPS, "a previdência social brasileira dava importante passo no sentido da racionalização de sua estrutura administrativa, com vantagens as mais variadas, tendo à frente a uniformização de tratamento dos beneficiários e a economia administrativa" (LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 3. ed. atual. São Paulo: LTr, 1986, p. 48).
[181] O Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FAPTR) foi criado em 1963 e complementado pelo Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), criado pela Lei Complementar n. 11/1971 e regulamentado pelo Decreto n. 69.919/1972.
[182] Lei n. 5.859/1972, que dispõe sobre a profissão de empregado doméstico e dá outras providências.
[183] Lei n. 5.890/1973.
[184] GRIN, 2013, p. 191.
[185] A Lei n. 6.439/1977 "foi o primeiro passo à criação de um sistema de Seguridade Social, pois, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), as ações de saúde, de previdência e de assistência foram centralizadas e unificadas sistematicamente". Contudo, foi a Constituição Federal de 1988 que "constitucionalizou a sistematização iniciada com a Lei n. 6.439/77, pois institucionalizou no âmbito da norma constitucional sistema amplo e pleno de proteção social, ou seja, sistema de Seguridade Social" (BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Teoria Geral da Previdência Social*. São Paulo: Quatier Latin, 2005, p. 126-127).

fundamentais (individuais e coletivos, inclusive sociais) e os instrumentos garantidores da democracia.

Não obstante este momento histórico de consolidação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro, por aqui já se faziam sentir os efeitos da crise que abalava o capitalismo do norte global a partir da década de 1970, caracterizada pela *estagflação* – coexistência de inflação e desemprego –, além de um longo e progressivo processo de deterioração do capital. Ao contrário da crise de 1929, em que se pode identificar na quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque um marco inicial, a crise de 1970 pode ser pontuada por uma série de "datas-chaves" que definiram seu curso, sendo as principais delas a declaração de inconversibilidade do dólar em ouro em agosto de 1971, o primeiro choque petrolífero em outubro de 1973 e a aplicação de uma política monetária radical pelo *Federal Reserve* (Fed) dos EUA em outubro de 1979.[186]

Ideologicamente, a situação culminou com ataques ao *wellfare state* e aos gastos dos Estados com programas sociais,[187/188] consolidando-se políticas neoliberais. Essencialmente, o *neoliberalismo contemporâneo* pode ser compreendido como uma ideologia liberal econômica – baseada na crença da superioridade econômica, política e moral do mercado frente ao Estado –, com exaltação da concorrência, da liberdade da iniciativa privada e do próprio mercado.[189] Esta ideologia tornou-se dominante nas principais economias mundiais como resultado da crise do modelo econômico pós-Segunda Guerra, a partir da década de 1970, e do colapso da União Soviética, consolidando-se nos governos Margaret Thatcher na Inglaterra (1979-1990) e Ronald Reagan nos EUA (1981-1989).[190]

Essa agenda também foi experimentada na América Latina, em especial a partir do Consenso de Washington (1989), um conjunto de políticas neoliberais – inspiradas nas ideias que já vinham sendo aplicadas na administração Reagan[191] – propagadas como solução e, de

---

[186] STOFFAËS, Christian. *A crise da economia mundial*. Trad. Miguel Serras Pereira e João Faria. Lisboa: Dom Quixote, 1991.

[187] DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 24-25.

[188] BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). *A política social na América do Sul*: perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, p. 27-41, 2013, p. 38-39.

[189] CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Revista Aurora*, v. 2, n. 1, p. 37-46, 2008.

[190] *Ibid*.

[191] O Governo Reagan rapidamente conseguiu "encerrar alguns programas sociais inteiramente (como programas de serviço público para os desempregados, incluindo o CETA [*Comprehensive Employment and Training Act*]) e cortar gastos governamentais, em bilhões de dólares, em muitos outros programas destinados a ajudar os pobres e os doentes, jovens e idosos – AFDC [*Aid to Families with Dependent Children*], assistência à infância, merenda escolar e outros programas nutricionais, cupons de alimentação, moradia subsidiada, assistência para energia, planejamento familiar, serviços de saúde pública e mental, aconselhamento sobre abuso de álcool e drogas, assistência jurídica, o *Jobs Corps* e similares" (TRATTNER, 1999, p. 365, tradução nossa).

certa forma, impostas às nações latino-americanas pelo Banco Mundial,[192] o FMI e os EUA. A partir do pressuposto de que "a crise tinha origem no excesso do gasto estatal, no que se incluíam os sistemas de proteção social",[193] e não no endividamento externo e posterior estatização da dívida, a solução propagada incluía o Estado Mínimo, privatizações, abertura comercial, investimento estrangeiro e maior proteção a patentes (propriedade intelectual).[194]

No Brasil, diferentemente de outros países do continente que aplicaram de forma cabal o projeto neoliberal, como Argentina e Chile,[195] alguns fatores contribuíram para que sua consolidação fosse mais tardia e mais moderada. O governo Collor de Mello (1990-1992), embora tenha sido o marco inicial da implementação do projeto neoliberal no Brasil,[196/197] além de ter fracassado nas suas principais promessas – "controle da inflação, equacionamento do problema da dívida externa, retomada do crescimento econômico e distribuição de renda"[198] –, terminou tragicamente em um processo de *impeachment*, após escândalos de corrupção e devido à incapacidade do presidente de construir e manter uma base de apoio sólida e coesa, seja no Congresso, entre as elites econômicas ou na sociedade em geral.[199]

No plano da previdência social, o governo Collor não conseguiu emplacar qualquer reforma, o que só veio acontecer, muito timidamente, no governo de seu sucessor, Itamar Fraco (1992-1995), com a Emenda Constitucional n. 3/1993, que se limitou a impor contribuições aos servidores públicos do RPPS, até então inexistentes.

Foi também no governo Itamar Franco (1992-1995) que se gestou o Plano Real – sob orientação do então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso –, responsável por trazer

---

[192] Antonio Tricarico mostra como o Banco Mundial influenciou e atacou sistemas públicos de previdência social, indiretamente – pela disseminação da ideia de serem insustentáveis, dado envelhecimento populacional – e diretamente – concedendo empréstimos e assistência técnica àqueles países que privatizaram seus sistemas, em especial na América Latina, no Caribe e no Leste Europeu. O autor explica, ainda, como uma publicação de 1994 do Banco Mundial, intitulada *Averting the old age crisis* ("Como evitar a crise da velhice"), contribuiu para disseminar a ideia de que o aumento da expectativa de vida levaria a um ônus insuportável para os países na manutenção de sistemas públicos de previdência, embora tenha sido duramente criticado, poucos anos depois, pela falta de fundamentos reais para diversas de suas premissas. (TRICARICO, Antonio. Banco Mundial, riscos e previdência social. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, p. 44-48, 2007).
[193] DE ARAÚJO, 2009, p. 32.
[194] BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. *A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*, 1994.
[195] CARINHATO, 2008.
[196] MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). *Revista Ufg*, v. 13, n. 11, 2011.
[197] Dentre as medidas neoliberais adotadas no governo Collor de Mello, destacam-se o controle da inflação via redução de liquidez – o Plano Collor I, lançado logo no início do governo, teve como uma de suas ações mais drásticas o confisco de ativos de contas correntes e aplicações financeiras para combater a inflação –, a abertura comercial e financeira, privatização de empresas estatais, reforma administrativa com a extinção de órgãos públicos e cortes de pessoal no funcionalismo e o aumento da alíquota do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) (*Ibid*.).
[198] CARINHATO, *op. cit.*, p. 39.
[199] MACIEL, *op. cit.*.

estabilidade monetária e acabar com a hiperinflação que assolava o país. Cardoso foi eleito Presidente da República graças à popularidade e ao relativo sucesso do plano econômico, tendo governado por dois mandatos (1995-2002). Seu governo foi aquele que mais habilmente conseguiu instituir reformas administrativas – inclusive com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado –, que, à época, contavam com boa aceitação social e parlamentar, em especial por serem vistas como condição para o desenvolvimento nacional, solução para a crise fiscal e associadas ao próprio sucesso do Plano Real.[200]

No entanto, as reformas administrativas propostas no governo FHC não representaram a face mais radical do ideário neoliberal. O discurso oficial era de que seu objetivo não era o enfraquecimento do Estado, mas sim seu fortalecimento. A proposta era a de uma administração pública gerencial, que separava as atividades de regulação das de execução, funcionando como um verdadeiro impulsionador da competitividade econômica.[201] Concebia-se, assim, um *Estado social-liberal*, ancorado na terceirização de serviços sociais e científicos, e que, ao mesmo tempo em que deixa de ser um Estado-burocrático – que executa mal tais serviços, na visão de seus idealizadores –, tampouco se configura como um Estado puramente neoliberal, "que se pretende mínimo e renuncia a suas responsabilidades sociais".[202]

O governo FHC foi marcado por uma expansão em políticas de assistência social – com a criação de Programas como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás –, embora estas tenham sido apresentadas "de maneira desarticulada e desconexa, resultando em programas e ações sobrepostos ou mesmo concorrentes".[203] Quanto à previdência social, foi aprovada uma ampla reforma, pela Emenda Constitucional n. 20/1998, que, mantendo a estrutura do regime – distanciando-se, portanto, do clássico receituário neoliberal –, implementou significativas mudanças paramétricas. Destacam-se a extinção da aposentadoria proporcional, o estabelecimento de uma idade mínima para a aposentadoria e as mudanças na sistemática de cálculo do valor inicial dos benefícios. Também foi criado o fator previdenciário por meio da Lei n. 9.876/1999.

Portanto, pouquíssimo tempo após a promulgação da Constituição de 1988, já nos Governos Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) inaugura-se uma série de medidas de cunho econômico liberalizante que incluíam, além das

---

[200] CARINHATO, 2008.
[201] *Ibid*.
[202] *Ibid*., p. 42.
[203] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Brasília, DF: Ipea, n. 6, fev. 2003. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/conjuntura6.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

privatizações,[204] uma ampla Reforma Administrativa perpetrada pela EC n. 19/1998 e as primeiras Reformas da Previdência, levadas a cabo pelas Emendas Constitucionais n. 3/1993 e n. 20/1998.

As próximas reformas previdenciárias seriam aprovadas no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que foi marcado por um notável avanço social, impulsionado pela ampliação e maior coordenação de programas de transferência de renda, em particular com a criação do Programa Bolsa Família, pela Lei n. 10.836/2004, que unificou[205] os procedimentos de gestão e execução das ações já existentes no âmbito do Governo Federal. No campo previdenciário, ainda que orientado mais à esquerda no espectro político, severas alterações foram impostas ao RPPS pela Emenda Constitucional n. 41/2003, com destaque para a instituição de cobrança de contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas do serviço público que recebiam acima do teto do RGPS, o fim da regra da integralidade (aposentadoria com o último salário) e paridade (reajuste igual ao dos servidores da ativa) para os novos servidores públicos, e a criação da fórmula de cálculo da aposentadoria dos servidores públicos com base na média das remunerações adotadas como bases de cálculo das contribuições. À época, uma "PEC paralela" foi aprovada – Emenda Constitucional n. 47/2005 – principalmente para estabelecer regras de transição para servidores públicos.

Embora tenha restringido direitos previdenciários para servidores, as reformas levadas a cabo nos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2010) previram a criação de um sistema especial de inclusão previdenciária para trabalhadores de baixa renda e para aqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua própria residência, com alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do RGPS (art. 201, §§12 e 13, da CRFB).

A última grande reforma previdenciária foi aquela feita no governo Jair Bolsonaro (2019-2022) pela Emenda Constitucional n. 103/2019. A proposta inicial do governo incluía a privatização da previdência, com a adoção do sistema de capitalização para os novos segurados, o que, contudo, não passou na Câmara dos Deputados. O texto final impôs uma severa reforma

---

[204] Destacam-se privatizações do setor de energia elétrica, com a venda gradual de empresas estatais, além do Sistema Telebrás em 1998, de siderúrgicas (Companhia Siderúrgica Nacional – CSN e Usiminas), da Vale do Rio Doce em 1997 e de instituições financeiras estaduais.

[205] Nos termos do parágrafo único do art. 1º da referida lei, o Programa Bolsa Família "tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei n o 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória n o 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001".

paramétrica, com aumento das idades mínimas para a aposentadoria, implementação de alíquotas progressivas de contribuição, mudanças na forma de cálculo do salário-de-benefício e da renda inicial de inúmeros benefícios. Em especial no que tange à proteção previdenciária de crianças e adolescentes, atingiram-lhe, como já visto no item 1.3.1 *supra*, a exclusão do "menor" sob guarda do rol de dependentes e as mudanças nas regras da pensão por morte e do auxílio-reclusão.

Particularmente quanto às regras para pagamento da pensão por morte, cientes da severidade com que tais medidas atingiriam crianças e adolescentes, alguns Senadores propuseram uma "PEC paralela" (PEC n. 133/2019),[206] prevendo que a cota por dependente seria dobrada no caso dos menores de idade, de forma que a pensão seria de 100%, por exemplo, em se tratando de uma mãe com dois filhos. Ainda, a proposta cria o pagamento de um benefício mensal à criança em situação de pobreza. A PEC, contudo, está parada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados desde setembro de 2023.

O que se percebe das alterações paramétricas no sistema previdenciário brasileiro desde a Constituição de 1998 é um movimento que, de um lado, reduziu direitos – em especial para servidores públicos ligados ao RPPS e em razão das alterações nos critérios para concessão de benefícios e sua forma de cálculo –, e de outro, procurou ampliar a cobertura previdenciária, particularmente pela inclusão de estratos menos favorecidos, como, por exemplo, pessoas de baixa renda, pequenos produtores rurais e microempreendedores individuais.

Portanto, não se aplicou, no Brasil, puramente o modelo sugerido pelo Consenso de Washington e pelo Banco Mundial, em especial por não ter levado a cabo a transição para um regime de capitalização. As escolhas feitas ao mesmo tempo em que salvaguardaram direitos de certos grupos, como mulheres, professores e pessoas com deficiência,[207] por exemplo,

---

[206] A PEC n. 133/2019 traz em seu bojo outras previsões, como, por exemplo: permissão à adoção integral das regras do regime próprio de previdência social da União, mediante lei estadual ou municipal; disposições sobre o sistema de proteção social dos militares dos Estados, a previdência dos servidores públicos dos órgãos de segurança pública, a reabertura de prazo para opção pelo regime de previdência complementar dos servidores públicos federais e o plano de equacionamento do déficit atuarial do regime próprio dos Estados e Municípios; outras regras para os cálculos da pensão por morte e da aposentadoria por incapacidade para o RGPS e para o servidor público federal; contribuições das empresas de pequeno porte e das entidades beneficentes; contribuição para o PIS/PASEP das entidades gestoras de regimes próprios; substituição de base de cálculo da contribuição sobre a folha de salários (desoneração), as contribuições sobre receitas decorrentes de exportação; e disciplina o procedimento judicial do incidente de prevenção de litigiosidade.

[207] Até hoje, persiste, pelo menos em relação à maioria das aposentadorias, uma diferença na idade para aposentadoria para mulheres em relação aos homens, além da redução do tempo de contribuição e da idade necessária para professores que comprovem tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio (art. 201, §§7º e 8º, da CRFB). Quanto às pessoas com deficiência, admite-se a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios (art. 201, §1º, I, da CRFB).

permitiram a redução da proteção previdenciária de crianças e adolescentes. Independentemente do alinhamento político da situação – à esquerda ou à direita –, as reformas foram implementadas com base em argumentos[208] de ordem financeira (déficit das receitas e das despesas previdenciárias), macroeconômica (aumento da competitividade externa) e demográfica, além da busca pela correção de injustiças históricas, como a própria existência de regimes próprios de previdência.

De todos esses argumentos, costumam ter mais apelo aqueles que invocam o déficit previdenciário como fator de inviabilização do próprio sistema e da continuidade do pagamento de benefícios, além daqueles afetos às mudanças na estrutura demográfica do país. Passa-se, então, à análise do argumento financeiro, sob a ótica do público infantojuvenil.

Atribui-se ao Nobel de economia de 1991, o britânico Ronald Coase (1910-2013), a seguinte frase: "Se você torturar os dados por tempo suficiente, eles confessarão qualquer coisa". Nada explica melhor o embate entre as narrativas sobre a existência de um déficit previdenciário. A partir da escolha de métodos distintos, pode-se afirmar – e se tem afirmado – que existe ou que inexiste um déficit (e, até mesmo, que existe um superávit) nas contas previdenciárias. As variáveis que, em suma, consideram ou não, em suas bases de cálculo, as receitas da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Desvinculação de Receitas da União (DRU)[209] e a dívida da União para com a previdência social ao longo do século XX, somadas à falta de transparência nos próprios métodos de cálculos do governo, fazem com que não se tenha, até hoje, um consenso quanto à existência ou não de um déficit.[210] Não obstante, tal argumento tem justificado basicamente todas as reformas paramétricas pelas quais passou o modelo previdenciário brasileiro nas últimas décadas.

A exigência do *equilíbrio financeiro e atuarial* foi inserida na Constituição Federal[211] pela Emenda n. 20/1998. Por equilíbrio financeiro, entende-se "a manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, com o cumprimento de todas as

---

[208] DE ARAÚJO, 2009.

[209] Para Elizeu Serra de Araújo (2009, p. 34), "desde a implementação do Plano Real, em 1994, o governo federal preocupou-se em criar mecanismos que rompessem com a ideia de uso exclusivo pela seguridade social dos recursos a ele constitucionalmente destinados. Com esse objetivo, instituiu, naquele ano, o Fundo Social de Emergência, para o qual 20% dos recursos das contribuições seriam destinados. Com vigência inicialmente prevista de dois anos, o Fundo foi sendo sucessivamente prorrogado, mudando apenas de denominação – a partir de 1999, para Desvinculação de Receitas da União (DRU)".

[210] FERREIRA, Carlos Vinícius Ribeiro. *O argumento financeiro na previdência social*: o falso embate entre a proteção social e a escassez orçamentária. Curitiba: Juruá, 2023.

[211] Inseriu-se, no *caput* do art. 201, que trata da organização da previdência social, a expressão "observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial".

obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários".[212] Em suma, é o saldo entre as despesas e as receitas. Por sua vez, o equilíbrio atuarial diz respeito "ao controle e prevenção de variações graves no perfil da clientela, como, por exemplo, grandes variações no universo de segurados ou amplas reduções de remuneração, as quais trazem desequilíbrio ao sistema inicialmente projetado".[213] O equilíbrio do sistema, entretanto, compreende que este não opere constantemente no prejuízo, mas também que não foi feito para gerar lucros.

Portanto, projetam-se receitas e despesas, à luz da atuária, ou seja, a partir de projeções demográficas e sociais que, efetivamente, fazem com que reformas ao sistema – que podem ser de dois tipos (estruturais e não-estruturais) – sejam necessárias. As reformas estruturais "transformam fundamentalmente o sistema público; seja substituindo-lhe completamente pelo privado, introduzindo um componente privado ao público, ou criando um sistema privado que possa competir com o público".[214] Por sua vez, reformas não-estruturais ou paramétricas "melhoram o sistema de previdência público para fortalecê-lo financeiramente a longo prazo; por exemplo, aumentam a idade para aposentadoria ou as contribuições, ou regulam de maneira mais rigorosa a fórmula para o cálculo do benefício".[215]

À exceção da Emenda Constitucional n. 20/1998, que implementou uma reforma estrutural na previdência brasileira, adotando a teoria dos pilares e reforçando a previdência privada (art. 202 da CRFB), todas as demais reformas desde a promulgação da Carta de 1988[216] foram paramétricas,[217] ou seja, mantiveram a estrutura do regime, mas alteraram alguns parâmetros como, *e.g.*, requisitos de idade e de tempo de contribuição, formas de cálculo de benefícios, carências, alíquotas, dentre outros.

Dado o alto custo político de se implementar tais reformas – costumam enfrentar muita resistência entre a população beneficiada e seus efeitos, em geral, apenas são sentidos a longo prazo, o que não acrescenta ao capital político do gestor –, "a afirmação contínua de uma potencial falência do sistema de Seguridade Social guiou a agenda emergencial do Governo

---

[212] IBRAHIM, 2019, p. 42.
[213] *Ibid*., *loc. cit*.
[214] MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006, p. 41.
[215] *Ibid*., *loc. cit*.
[216] As normas constitucionais previdenciárias foram reformadas pelas Emendas Constitucionais n. 3/1993, 20/1998, 41/2003, 47/2005, 70/2012, 88/2015 e 103/2019.
[217] A Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019 (última Reforma da Previdência) tentou inserir o regime de capitalização para a nova geração, o que, entretanto, foi rejeitado no Parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, antes mesmo de seguir para o primeiro turno de votação naquela Casa do Congresso Nacional.

Federal ao longo das últimas décadas",[218] com o grave efeito colateral de abalar a confiabilidade do sistema junto à população, tornando mais palatáveis e, consequentemente, minando a resistência popular a tais reformas.

Em artigo que analisa criticamente o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2017 sobre as contas da Seguridade Social no Brasil no período 2007-2016, Carlos Luiz Strapazzon[219] argumenta que o debate sobre a reforma previdenciária não pode ser simplificado a questões de déficit fiscal e longevidade. O autor aponta uma série de aspectos que costumam ser negligenciados, tais como: (i) distorções no financiamento, em especial por mecanismos que retiram recursos do sistema (a exemplo da DRU[220] e da política de desoneração da folha de pagamentos); (ii) inconsistência dos dados oficiais sobre as despesas previdenciárias – o autor aponta uma diferença de R$ 155,5 bilhões em distintos relatórios para o ano de 2015 –, o que torna impossível um diagnóstico preciso; (iii) a falsa concepção do financiamento do Estado não como um "socorro" para cobrir um rombo, quando, em verdade, deveria ser visto como uma devolução (muitas vezes incompleta) dos recursos que foram previamente retirados do orçamento da Seguridade Social; (iv) o impacto da recessão econômica sobre a arrecadação (queda no emprego e na receita das empresas) e o aumentou da demanda por benefícios somam-se aos fatores demográficos, aos quais é dado protagonismo; (v) a desigualdade entre Regimes (geral e próprios), com grande disparidade de custos e, consequentemente, peso desproporcional sobre o déficit causado pelo regime dos servidores públicos; e (vi) a baixa qualidade técnica, a falta de transparência e as inconsistências das projeções atuariais de longo prazo feitas pelo governo.

Mas a "tortura dos números" de que fala Ronald Coase não é feita, apenas, com relação às receitas e às despesas. Os próprios dados demográficos são, muitas vezes, interpretados de forma enviesada, de modo a permitir, até mesmo, uma chocante flexibilização da prioridade absoluta que deve ser dada a crianças e adolescentes. Um exemplo disso é a expectativa de vida. Conforme esta se eleva, conclui-se pela necessidade de se aumentar as receitas – por meio, por exemplo, do ajuste das alíquotas – e os incentivos ou os requisitos para a concessão de aposentadorias – para que, de certa forma, diminua o tempo em que os benefícios serão pagos. Contudo, não se leva em consideração, em especial naqueles benefícios diretamente concedidos aos dependentes, que, quando dirigidos a crianças e a adolescentes, via de regra, há um limite

[218] FERREIRA, 2023, p. 131.
[219] STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social Revisitando a auditoria do TCU de 2017: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, v. 20, n. 1, p. 137-172, 2019.
[220] Ver nota 209.

temporal para o pagamento preestabelecido na lei – os 21 anos de idade. Portanto, a expectativa de vida da população brasileira, quando analisada sob a ótica de benefícios devidos a crianças e adolescentes, não tem muita relevância.

Outro exemplo é a taxa de fecundidade, que vem decrescendo nas últimas décadas em todo o mundo. No Brasil, em 1960, essa taxa era de 6,1 filhos por mulher, o que foi constantemente decrescendo até se chegar ao patamar de 1,6 filho por mulher em 2023.[221] Este dado é usado, comumente, para justificar ações austeras em razão da redução do número de novos trabalhadores que contribuirão para o sistema, frente ao crescimento da população idosa e da expectativa de vida. Entretanto, ele também revela que menos crianças nascem e, consequentemente, cada vez menor é o público dependente de benefícios devidos em proteção à família e à maternidade. Ainda, a própria diminuição das gerações futuras de financiadores do sistema revela um fator não seriamente encarado pelo Estado – a necessidade de que se criem cidadãos qualificados, com maior capacidade de produção no futuro, em especial em um regime cujo financiamento é calcado, primordialmente, nos rendimentos do trabalho. Tal capacitação transborda as ações de educação – às quais comumente é associada – e de saúde, sendo resultado da efetividade de toda a rede de proteção social da qual faz parte a previdência. Pode-se afirmar, assim, que a proteção integral e a prioridade absoluta do público infantojuvenil nunca foram tão urgentes.

Este capítulo percorreu a longa trajetória da criança e do adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, desde a sua invisibilidade até o seu reconhecimento como sujeitos de direito, marco fundamental consolidado pela doutrina da proteção integral. Explorou-se como tal paradigma, fundamentado nos princípios do melhor interesse e da prioridade absoluta, deveria nortear todos os ramos do direito, incluindo o previdenciário. Todavia, a análise histórico-normativa revelou que, especialmente a partir dos anos 1990, uma série de reformas e alterações legislativas enfraqueceram essa rede de proteção, colocando em xeque o arcabouço de direitos duramente conquistado. Tendo estabelecido a base jurídica e os desafios históricos, o próximo capítulo avança para uma perspectiva internacional e pragmática sobre por que a previdência social contributiva desempenha um papel indispensável para o desenvolvimento social e na mitigação de vulnerabilidades e garantia de desenvolvimento integral, oferecendo, assim, novos argumentos para a urgência dessa pauta no Brasil.

---

[221] BANCO MUNIDIAL. *Fertility rate, total (births per woman) – Brazil*. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=BR. Acesso em: 12 out. 2025.

2 SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL SENSÍVEIS À INFÂNCIA E À ADOLESCÊNCIA: DIRETRIZES INTERNACIONAIS E ARGUMENTOS PRAGMÁTICOS

Particularmente em países em desenvolvimento,[222] *sistemas de proteção social* foram concebidos para evitar ou aliviar a pobreza. Por meio de mecanismos múltiplos, como o acesso a serviços, inclusive de saúde, e a cestas de benefícios – em dinheiro ou em utilidades, contributivos ou não contributivos –, objetiva-se evitar que pessoas e famílias privadas temporária ou permanentemente de seus rendimentos caiam na pobreza e na miséria ou nelas permaneçam.

O "vocábulo sistema é plurissignificativo".[223] Com origem etimológica no grego – *systemá*, que significa reunião, grupo[224] –, pode ser utilizado em diversos campos do conhecimento humano. No Direito, observou-se uma evolução de seu significado, passando de um conjunto de objetos, suas características e inter-relações para um conceito mais amplo, contemplando as ideias de *unidade* e *ordenação*.[225]

O sistema, portanto, deve ser visto e pensado como *mais e menos* do que a simples soma de suas partes,[226] rejeitando-se posturas reducionistas de compreensão do todo pela análise individuada de suas partes, mas também abordagens holísticas que, de forma simplificadora, "negligencia[m] as partes para compreender o todo".[227] Deve-se procurar refletir sobre os sistemas a partir de um "movimento circular, onde vamos das partes para o todo, do todo para as partes, para tentar compreender um fenômeno".[228]

No mais, o conjunto de normas que integram determinado *sistema de proteção social* deve ser concebido, estudado e interpretado como parte da complexidade da vida

---

[222] Armando Barrientos explica que, enquanto nos países em desenvolvimento a proteção social tem como foco a redução da pobreza e o suporte a pessoas nessas situações, em países desenvolvidos – com esquemas mais fortes de seguro social e maior regulamentação do trabalho –, ela se centra na manutenção da renda e na proteção de padrões de vida para toda a população (*Social protection and poverty*. Social Policy and development paper number 42. United Nations Research Institute, 2010).

[223] VIEIRA, José Roberto. A noção de sistema no direito. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 33, 2000, p. 53.

[224] NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1955, p. 474.

[225] CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002, p. 9-13.

[226] MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005, p. 180.

[227] *Ibid*., p. 181.

[228] *Ibid*., p. 182.

contemporânea e com as singularidades do público protegido, principalmente para que tenha facticidade e "relevância prática"[229] – avançando "no mundo concreto e real dos fenômenos".[230]

Não à toa, documentos com diretrizes gerais para a concepção, desenho e implementação destes sistemas de proteção social elaborados por organismos internacionais – dentre os quais se destacam a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial, este último que passou a adotar a pobreza como tema central de suas ações e pesquisas a partir da década de 1990[231] – reforçam a importância de adaptá-los às realidades e singularidades de cada um dos países.

Portanto, uma abordagem sistêmica é recomendada para que se potencialize a capacidade da proteção social para "(i) gerenciar riscos e construir resiliência; (ii) melhorar a equidade e expandir a cobertura; (iii) promover oportunidades e crescimento inclusivo; e (iv) aumentar a eficiência dos programas".[232] Crianças e adolescentes podem ser particularmente beneficiados a partir de uma tal abordagem, dada a maior capacidade desses arranjos sistêmicos para endereçar as múltiplas dimensões da pobreza e oferecer uma teia de proteção ao longo de todo o ciclo de vida.[233]

Torna-se importante, deste modo, enxergar o papel da Previdência Social (contributiva) como uma das peças dessa engrenagem, ou seja, como parte deste *sistema* de proteção social, justamente o que se pretende fazer ao final deste capítulo. Antes, contudo, deve-se analisar como a pobreza e as vulnerabilidades atingem crianças e adolescentes, bem como por que este público deve ser protegido, segundo visões de alguns organismos internacionais – com destaque para o UNICEF, a OIT e o Banco Mundial.[234] Por fim, estuda-se a importância de se proteger todo o ciclo vital dos seres humanos – o que leva à necessária crítica ao protagonismo da proteção às pessoas em idade avançada nos debates previdenciários – e por que se deve dar particular atenção à infância, concebendo-se um sistema de proteção social sensível a esta fase da vida.

---

[229] CANARIS, 2002, p. 149.
[230] MORIN, 2005, p. 191.
[231] SIQUEIRA, Luana. *Pobreza e serviço social*: diferentes concepções e compromissos políticos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 118.
[232] RAWLINGS, Laura; MURTHY, Sheila; WINDER, Natalia. *Common ground*: UNICEF and World Bank approaches to building social protection systems. 2013. Washington D.C.: World Bank Group, 2013. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/458431468326974775/pdf/750440REVISED00systems0note0revised.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.
[233] *Ibid*.
[234] A escolha destes organismos será justificada em seção própria deste capítulo.

2.1 **Crianças e adolescentes como seres em desenvolvimento: pobreza e vulnerabilidades**

A primeira tentativa de medir cientificamente a extensão da pobreza foi conduzida, ainda no final do século XIX, por Charles Booth e Seebohm Rowntree na Inglaterra. Na ocasião, foi definida uma linha, com base na renda total suficiente para a obtenção das necessidades mínimas para a manutenção da eficiência física, abaixo da qual se consideraria uma pessoa pobre. No cálculo, foram estimadas as necessidades nutricionais de famílias de diversos tamanhos, além de despesas mínimas com moradia, vestimenta, combustível e gastos diversos.[235]

Esta concepção da pobreza, focada na *subsistência* – do corpo físico – dominou as análises sobre este fenômeno até a década de 1950, a partir de quando surgiram estudos que a viam a partir das *necessidades básicas* do indivíduo. Isso porque a mera manutenção física – a partir da análise do valor monetário necessário para suprir nutrientes e alguns recursos que permitam à pessoa continuar viva – como critério para avaliar se alguém é ou não pobre pode ser criticada principalmente por não levar em consideração o ser humano como um ser social e, portanto, que necessita de muito mais do que apenas "sobreviver", ou mesmo por ignorar que as necessidades nutricionais não são universais – sofrem influência de aspectos como "os papéis sociais desempenhados pelas pessoas, os hábitos alimentares observados e os tipos de comida disponíveis".[236/237]

Tais limitações levaram a que a abordagem nas *necessidades básicas*, já objeto de estudos desde a década de 1950, ganhasse evidência e aplicação a partir da década de 1970,[238] caracterizada pela crise do fordismo e pela inauguração de novos modelos mais flexíveis de organização da produção e do trabalho. Sob este novo enfoque, a subsistência – retratada no *consumo privado* das famílias (alimentos, vestuário, moradia etc.) – somou-se à necessidade de

---

[235] ATKINSON, Anthony B. *Poverty in Britain and the reform of Social Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969, p. 15.

[236] CODES, Ana Luiza Machado de. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza*: em direção a uma visão complexa. IPEA, 2008, p. 12. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1489. Acesso em: 8 jan. 2024.

[237] Na atualidade, ideias relacionadas à identificação da pobreza no conceito de subsistência ainda são utilizadas, particularmente, nas medidas de *pobreza absoluta*, que levam em consideração, sem qualquer aspecto comparativo, o mínimo necessário à sobrevivência física (*Ibid*., *loc. cit.*).

[238] Quando a superprodução – característica dos modelos fordista e taylorista de organização do trabalho e da produção – enfrentou o subconsumo, teve início a crise do capital dos anos 1970, com alguns acontecimentos-chave, como a desvalorização do dólar americano (1971), que perdia sua paridade em relação ao ouro, e a crise do petróleo (1973), cujo valor do barril foi elevado após a descoberta de que não se tratava de um recurso renovável. Sobre a crise dos anos 1970, ver item 1.3.2 *supra*.

acesso a alguns *serviços básicos*, como água potável, saneamento, educação e saúde. Ainda assim, com o tempo, a concepção da pobreza como falta de acesso às necessidades básicas tornou-se insuficiente, em especial por universalizar o que seriam tais necessidades, desprezando condições específicas de determinados grupos sociais.[239]

Neste contexto, a partir da década de 1980, surge a ideia da pobreza como *privação relativa*, segundo a qual a análise deste fenômeno deve ser feita com parâmetros comparativos dentro de determinado contexto social. Assim, "ser pobre significa não ter os meios necessários para agir de modo satisfatório no conjunto social em que se vive".[240]

Curioso que uma passagem de Adam Smith, em sua obra *A Riqueza das Nações*, de 1776, ilustra bem essa acepção de pobreza:

> Os bens de consumo são artigos de necessidade ou artigos de luxo. Por artigos de necessidade entendo não somente os bens indispensáveis para o sustento, mas também tudo aquilo sem o que, por força do costume do país, é indigno passarem pessoas respeitáveis, mesmo da classe mais baixa. Assim, por exemplo, uma camisa de linho não é um artigo de necessidade para se viver, no sentido estrito. Suponho que os gregos e romanos viviam muito bem, mesmo sem terem linho. Mas nos tempos de hoje, na maior parte da Europa, um trabalhador diarista respeitável se envergonharia de aparecer em público sem uma camisa de linho, cuja falta supostamente denotaria aquele desonroso estado de pobreza no qual, como se presume, ninguém pode cair a não ser por conduta extremamente má. Analogamente, o costume fez com que sapatos de couro sejam um artigo de necessidade na Inglaterra. A pessoa respeitável, de qualquer sexo, mesmo a de condição mais pobre, se envergonharia de aparecer em público sem eles.[241]

Embora mais completa e realista que as abordagens anteriores – da *subsistência* e das *necessidades básicas* –, a pobreza como *privação relativa* pode ser facilmente confundida com a ideia de *desigualdade*, levando-se, consequentemente, ao risco de se chegar a uma equivocada equivalência entre estes conceitos ou mesmo ao uso indiferente de ambos.[242] A pobreza, para ser enfrentada, deve ser "estudada em si, separada da questão da desigualdade"[243] e, portanto, a partir de um conceito próprio.

Não se nega que a redistribuição de renda – medida que leva em conta a desigualdade entre as pessoas – seja uma das formas de se endereçar o problema da pobreza, contudo, não se

---

[239] CODES, 2008, p. 12-15.
[240] *Ibid*., p. 15.
[241] SMITH, Adam. *A riqueza das nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p. 322.
[242] ROMÃO, Maurício EC. Considerações sobre o conceito de pobreza. *Revista Brasileira de Economia*, v. 36, n. 4, p. 355-370, 1982.
[243] *Ibid*., p. 359.

pode perder de vista que são conceitos e problemas distintos, que podem ou não coexistir em uma mesma situação.

Foi, contudo, no apagar das luzes do século XX que se chegou à concepção da pobreza como *privação de capacidades*, a partir das contribuições do indiano Amartya Sen, Nobel de Economia em 1999.

Para a compreensão desta acepção, deve-se entender os conceitos de *capacidade* e de *funcionamento* na obra de Sen. De forma simples, o funcionamento é a capacidade realizada. Assim, *e.g.*, uma pessoa rica que faz um jejum voluntário, embora tenha os meios para se alimentar adequadamente (capacidade), escolhe não fazer as refeições (funcionamento). Logo a *capacidade* de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de *funcionamentos* cuja realização é factível para ela, do que se infere que "a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos".[244] Para o autor,[245] "enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas *realizações* efetivas, o conjunto capacitário representa a *liberdade* para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher".

Embora admita que a ideia de pobreza atrelada (e medida) à escassez de renda faça sentido – afinal, a renda "tem enorme influência sobre o que podemos e não podemos fazer"[246] –, o autor vê a riqueza como uma *utilidade*, ou seja, como um *meio* para se atingir aquelas *liberdades substantivas*, ou seja, "as capacidades (...) de escolher uma vida que se tem razão para valorizar".[247]

Portanto, na visão de Sen,[248] as liberdades substantivas não podem ser alcançadas apenas por meio da renda, necessitando as pessoas, ainda, de outras *liberdades* por ele classificadas como *instrumentais*: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

Um exemplo desta interrelação entre renda, bem-estar e liberdade pode ser visto na Espanha, o país historicamente com as mais altas taxas de desemprego da União Europeia.[249] Embora sob o aspecto da renda, muitos de seus cidadãos desempregados não possam ser

---

[244] SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 105.
[245] *Ibid*., *loc. cit.*.
[246] *Ibid.*, p. 101.
[247] *Ibid*., p. 104.
[248] *Ibid.*, p. 58-60.
[249] A taxa de desemprego na Espanha é "cronicamente alta, (...) a maior da União Europeia, e quase o dobro da média do bloco", ainda que tenha melhorado no último trimestre de 2024, quando caiu para 10,6%, "nível mais baixo desde 2008" (HEDGECOE, Guy. Como economia da Espanha passou a gerar inveja no resto da Europa. *BBC News Brasil*, 10 fev. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c05lqenym79o. Acesso em: 25 nov. 2025).

considerados pobres (sob as óticas da subsistência ou das necessidades básicas) – graças à ampla rede de proteção social e seus benefícios[250] –, não se pode fechar os olhos para a privação de algumas de suas liberdades substantivas, a partir do momento que a renda auferida não lhes traz autoconfiança, autonomia ou poder de escolha, por exemplo, o que limita sua capacidade de *funcionamento*, isto é, de realizar conquistas que considerem importantes. Estes aspectos *intrínsecos* aos indivíduos tampouco são considerados sob uma perspectiva da pobreza como privação relativa.

A utilização da renda, assim, como um critério para avaliar a pobreza não leva em consideração que esta (i) constitui tão somente um *meio* para se alcançar liberdades substantivas ou mesmo que (ii) sua transformação efetiva em vantagens e bem-estar depende de fatores diversos, tais como heterogeneidades pessoais, diversidades ambientais, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuição de renda dentro da família.[251]

Reconhece-se, assim, a pobreza como um fenômeno *multidimensional*, ou seja, "um conjunto de problemas mais abrangentes, constituintes de um emaranhado de fatores que se retroalimentam",[252] bem como que o simples aumento da renda, como se vê em inúmeros casos,[253] não leva, necessariamente, à solução de muitos problemas trazidos com a pobreza.

O enfrentamento à pobreza é tão complexo quanto a sua definição, e sua métrica – como instrumento necessário à formulação e à avaliação de políticas públicas – deve tentar refletir esta complexidade e as especificidades de cada contexto.

Deste modo, o simples uso de um valor monetário padrão para identificar e medir a pobreza em todos os lugares do globo – como se vê, por exemplo, na linha da pobreza atualmente fixada pelo Banco Mundial em US$ 3,00 por dia[254] –, além de ignorar as diferenças entre distintos cenários socioeconômicos dos países, não atenta para esta multidimensionalidade. Embora ainda largamente usada essa fórmula para a identificação e quantificação da pobreza, o surgimento de outros índices – como, *e.g.*, o Índice de

---

[250] Sobre tais benefícios, ver: ESPANHA. Minsterio de Trabajo y Economía Social. *Guía Laboral*: Protección al trabajador desempleado. Disponível em: https://www.mites.gob.es/es/guia/texto/guia_9/index.htm#. Acesso em: 18 nov. 2023.

[251] SEN, 2010, p. 98-101.

[252] CODES, 2008, p. 24.

[253] Amartya Sen (*op. cit.*, p. 67) aponta, aqui, como exemplo de uma econômica de crescimento econômico elevado, contudo, sem êxito comparável no aumento da duração e da qualidade de vida, o Brasil. No entanto, deve-se contextualizar o exemplo, levando-se em conta que a obra foi escrita em 1999, portanto, antes da expansão das políticas de bem-estar social e combate à pobreza, sistematizadas a partir do governo Lula (2003-2011) e que tiveram impactos na expectativa de vida e na redução da pobreza extrema. Ainda assim, persistem problemas como a desigualdade e altas taxas de desemprego (sobretudo a partir de 2014).

[254] O Banco Mundial atualizou em junho de 2025 a linha da pobreza de US$ 2,15 para US$ 3,00 (Disponível em: https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2025/06/05/june-2025-update-to-global-poverty-lines. Acesso em: 26 nov. 2025)

Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Capital Humano (ICH)[255] – parecem estar mais alinhados ao ideário multidimensional.[256]

Esta visão da pobreza como *privação de capacidades* é particularmente importante para o exame e avaliação das ações públicas destinadas à sua redução ou erradicação. A partir do momento em que se enxerga a renda apenas como um meio para se atingir tais capacidades – e que liberdades instrumentais também são necessárias para alcançar este objetivo –, ações de alívio à pobreza eficazes devem ser conduzidas como parte de um sistema atento a esses instrumentos e às especificidades de determinada economia e, até mesmo, de determinados grupos no seio social. Deste modo, "a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza".[257]

Quanto a este último aspecto – atenção a como a pobreza pode afetar certos grupos sociais –, é vital a constatação de que a relação entre a renda e as capacidades é variável conforme a idade da pessoa, seus papéis sociais e sexuais, sua localização, sua exposição a condições epidemiológicas, dentre outras circunstâncias que podem fugir ao controle dos indivíduos.[258] Assim, conforme exemplo trazido pelo próprio economista indiano, os recursos necessários para que uma pessoa acometida de grave enfermidade incapacitante alcance suas liberdades substantivas são maiores do que precisaria se não estivesse nesta condição.

Isso explica por que as necessidades específicas de crianças e adolescentes, como seres dependentes e em formação e desenvolvimento, fazem com que fiquem mais sujeitos ao que Sen chamou de "'acoplamento' de desvantagens",[259] pois, além da privação de renda, têm maior propensão a passar por adversidades na conversão desta renda em *funcionamentos*, ou seja, na concretização de suas capacidades.

Isso ocorre justamente porque "existem outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda".[260] No que diz respeito a crianças e adolescentes, aspectos relativos ao próprio momento biológico que estão vivendo e a restrição ao gozo de algumas liberdades instrumentais – como a liberdade política,

---

[255] O IDH é um índice que considera as dimensões básicas da renda, da educação e da saúde no desenvolvimento humano, ao passo que o ICH é um índice prospectivo que visa estimar a produtividade futura da próxima geração de trabalhadores, particularmente através da análise de níveis de nutrição, educação e saúde.
[256] Armando Barrientos (2010) explica que aspectos como renda, emprego, nutrição, saúde, educação abrigo e informação são mais fáceis de medir e, de certa forma, integram um consenso do que se enquadraria no conceito de pobreza multidimensional. Contudo, é mais difícil chegar a uma visão comum quanto a uma medida-padrão relativa à segurança, inclusão e liberdades negativas.
[257] SEN, 2010, p. 125.
[258] *Ibid.*, p. 121.
[259] *Ibid.*, p. 121.
[260] *Ibid.*, p. 120.

por exemplo –, certamente influenciam esta interrelação, o que deve ser levado em consideração na concepção e avaliação de qualquer ação ou programa de proteção social deste público.

Tal visão ampla permite, ainda, uma abordagem mais acurada acerca das *causas* e dos *efeitos* da pobreza na infância, pois, em se tratando de seres em desenvolvimento, privações nesta fase da vida podem gerar repercussões duradouras e até mesmo irreversíveis. Ainda, justamente em razão de particularidades ínsitas à infância e à adolescência, e das dimensões de suas vulnerabilidades, as adversidades da pobreza são sentidas por eles de forma diferente de como são experimentadas por adultos.

Assim, a pobreza pode gerar consequências na saúde física, na habilidade cognitiva, no desempenho escolar e até nas emoções e padrões de comportamento de crianças,[261] que terão impacto em toda a sua vida adulta, fazendo com que seja muito mais difícil para estes indivíduos se recuperarem ao longo de suas existências.

Embora não se negue a importância do acesso à renda na formação e desenvolvimento de crianças, uma acepção mais ampla da pobreza permite a compreensão de que outros fatores também influenciam seus resultados (*outcomes*). Dito de outro modo, a pobreza encontra outros caminhos para influenciar o futuro de crianças não necessariamente atrelados aos rendimentos de seus pais ou responsáveis, dentre os quais se destacam: saúde e nutrição; ambiente doméstico; interações dos pais com a criança; saúde mental dos pais; condições da vizinhança; acesso e uso de cuidados pediátricos; exposição a toxinas no ambiente; estabilidade do lar; experiências de aprendizagem fora de casa; e qualidade da educação.[262]

Aliás, são surpreendentes os estudos que apontam a seletividade dos efeitos da renda familiar, que se apresenta como aspecto mais substancial nas habilidades e conquistas das crianças, embora nem tanto nos seus resultados emocionais.[263] Por outro lado, a renda pode ser um problema dos mais fáceis de serem solucionados dentre todos os outros aqui apontados – bastando vontade política e redistribuição justa de recursos –, o que não pode ser subestimado, em especial quando já se tem conhecimento de que os efeitos da renda são particularmente acentuados em crianças que vivem por muitos anos abaixo da linha da pobreza e para crianças em situação de extrema pobreza, sendo mais cruel para aqueles que experimentam estas privações nas primeiras fases da vida.[264]

---

[261] BROOKS-GUNN, Jeanne; DUNCAN, Greg J. The effects of poverty on children. *The future of children*, p. 55-71, 1997.
[262] *Ibid*.
[263] *Ibid*.
[264] *Ibid*., p. 68.

No mais, crianças e adolescentes, assim compreendidos como um grupo de indivíduos com características que lhes são próprias, estão expostos a *vulnerabilidades* de forma mais intensa e diferente do que se passa com os adultos. Assim, não é apenas a pobreza que lhes deixa marcas que podem durar toda uma vida, mas também suas vulnerabilidades, que, portanto, devem ser objeto de preocupação em qualquer sistema de proteção social.

O conceito de *vulnerabilidade*[265] difere do de *pobreza*, pois expressa a maior ou menor capacidade de superar a exposição a alguma contingência ou estresse. É um conceito probabilístico, portanto, e traz em si, em geral, uma dupla combinação – de um lado, os estímulos externos causados por choques, desastres ou riscos a que os indivíduos estão expostos, e, de outro, a capacidade de resiliência, de defesa e a posse de meios para superar as perdas decorrentes daqueles estímulos. Em outras palavras, o indivíduo é mais ou menos vulnerável conforme tenha a capacidade de resistir ou de responder a eventos externos que não estão sob seu controle.[266]

Pode-se identificar alguns tipos específicos de vulnerabilidades a depender dos fatores que a causaram. Assim, por exemplo, a fome, o crescimento urbano desordenado, a falta de acesso à educação estão ligados à *vulnerabilidade social*. Mas também é possível falar em *vulnerabilidade econômica* – como efeito, *e.g.*, de falta de crescimento econômico, inflação ou padrões de consumo –, *vulnerabilidade política* – como decorrência da falta de informação e acesso ao poder político – ou mesmo *vulnerabilidade ambiental*. "Estes fatores atuam para minar a capacidade de autoproteção, bloqueiam ou diminuem o acesso à proteção social, atrasam ou complicam a recuperação, ou expõem alguns grupos a riscos maiores ou mais frequentes do que outros".[267]

Crianças e adolescentes, por múltiplas razões, além de sentirem de forma mais intensa as mesmas vulnerabilidades que afligem adultos, estão sujeitas a *vulnerabilidades específicas* destas fases da vida, que provêm, por exemplo, do processo de desenvolvimento físico e intelectual pelo qual estão passando, das relações assimétricas de poder e da acentuada dependência da proteção familiar. Essa distinção entre as vulnerabilidades de crianças e adultos também é visível no fato de que elas "são menos capazes de tornar as suas vulnerabilidades

---

[265] Para uma revisão da literatura sobre os conceitos de vulnerabilidade e de pobreza, *cf*: PHILIP, Damas; RAYHAN, Israt. *Vulnerability and Poverty*: What are the causes and how are they related?. 2004. Disponível em: http://41.73.194.142/bitstream/handle/123456789/5168/Philip%2c%20Damas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 nov. 2023.
[266] *Ibid*.
[267] *Ibid.*, p. 8.

visíveis sem apoio, menos capazes de reivindicar ou negociar os seus direitos e incapazes de iniciar ações legais em caso de abuso".[268]

As vulnerabilidades de crianças e adolescentes foram cruelmente descortinadas com a pandemia de Covid-19 que assolou o mundo entre o final de 2019 e o início de 2023, quando a Organização Mundial de Saúde (OMS) decretou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII).

Os efeitos da pandemia não se limitaram ao incremento da pobreza entre crianças e adolescentes, tendo também gerado desdobramentos dos mais diversos sobre suas vidas, desde o crescimento do trabalho infantil até consequências emocionais, como o aumento da ansiedade e da depressão, em decorrência da perda de parentes próximos para o vírus, restrições sanitárias e de circulação, alteração de hábitos alimentares, impactos no sono e diminuição de atividades ao ar livre.[269]

Quanto às políticas não contributivas de resposta à crise da Covid-19 em países da América Latina e do Caribe, em Relatório da série "Panorama Laboral" publicado em 2021, a OIT concluiu que, no geral, as reações na região foram rápidas, sendo certo que, das 384 ações identificadas, 83% foram aplicadas já no primeiro semestre de 2020. A maior parte dos recursos empreendidos pelos países foi destinada a programas de manutenção da renda e do emprego, alimentação e nutrição, proteção frente à pobreza e ações de saúde. Por sua vez, políticas de proteção à maternidade, educação e para sobreviventes tiveram uma baixa cobertura e menor velocidade de implementação.[270]

Em um contexto mundial, apenas 2% dos gastos dos países em proteção social em resposta à crise gerada pela pandemia foram dirigidos a famílias para a criação dos filhos, ainda assim, muitas vezes, os critérios de elegibilidade estavam ligados às características dos pais, e não das crianças, o que deixou *gaps* na cobertura daqueles pequenos em lares sustentados, por exemplo, por trabalhadores na economia informal. De todas as ações em resposta à crise da pandemia anunciadas entre março de 2020 e agosto de 2022, apenas 7,5% – na maior parte benefícios em dinheiro e subsídios – foram direcionados especificamente para crianças e famílias. Isso fez com que as crianças estivessem entre os grupos populacionais vulneráveis mais mal atendidos pelas políticas e ações de resposta à pandemia, seja porque poucas medidas

---

[268] SABATES-WHEELER, Rachel; DEVEREUX, Stephen; HODGES, Anthony. Taking the long view: what does a child focus add to social protection?. *IDS Bulletin*, v. 40, n. 1, p. 109-119, 2009, p. 110.
[269] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe*: Avances y retrocesos ante la pandemia. Genebra: OIT, 2021a, p. 9. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.
[270] *Ibid*.

foram especificamente direcionadas a elas, seja pela falta de atenção à população na extrema pobreza, formada, em grande parte, justamente por elas.[271]

Só na educação, estima-se significante perda de aprendizagem entre os alunos,[272] com pior performance daqueles mais novos,[273] além do aumento da evasão escolar, que foi de 6% só no ano de 2021.[274] A alternativa às aulas presenciais castigou, em especial, alunos dos estratos mais pobres da população, sem acesso a equipamentos eletrônicos e à internet ou local adequado para se dedicar ao estudo, aumentando o já enorme fosso[275] na qualidade e eficiência do ensino fundamental e médio público e particular. Até mesmo a falta de acesso à alimentação fornecida pela escola contribuiu para a dramática situação de crianças em lares mais vulneráveis, dada a importância destas refeições para satisfazer suas necessidades nutricionais.[276]

Até a disseminação da Covid-19, as crianças tinham o dobro de chances de viver em extrema pobreza quando comparadas aos adultos.[277] Os impactos da pandemia,[278] contudo,

---

[271] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *More than a billion reasons*: The urgent need to build universal social protection: Second ILO–UNICEF joint report on social protection for children. OIT e UNICEF: 2023. Disponível em: https://www.unicef.org/media/135211/file/More%20than%20a%20billion%20reasons:%20The%20urgent%20need%20to%20build%20universal%20social%20protection.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

[272] Sobre o tema, destaca-se Relatório produzido pelo Insper e pelo Instituto Unibanco: BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Muller; FRANCO, Samuel; ZANON, Delane; e ROCHA, Graziely. *Perda de aprendizagem na pandemia*. Insper, Instituto Unibanco, 2021. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia. Acesso em: 9 nov. 2023.

[273] Alunos do 5º ano registraram a maior perda de aprendizagem, estimando-se a necessidade de 3 anos de aulas para se recuperar os patamares de 2019.

[274] ARAÚJO, Ana Lidia. Pandemia acentua deficit educacional e exige ações do poder público. *Agência Senado*, 16 jul. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/pandemia-acentua-deficit-educacional-e-exige-acoes-do-poder-publico. Acesso em: 8 jan. 2024.

[275] Sobre o tema, ver: SAMPAIO, Breno; GUIMARÃES, Juliana. Diferenças de eficiência entre ensino público e privado no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 13, p. 45-68, 2009.

[276] Relatório publicado pelo UNICEF ainda em 2021, estimava que, desde o início da pandemia de Sars-Cov-2, em razão do fechamento das escolas, quase 370 milhões de crianças não receberam merendas em 150 países, sendo cerca de 40 milhões delas no Brasil (BORKOWSKI, Artur; ORTIZ CORREA, Javier Santiago; BUNDY, Donald A. P.; BURBANO, Carmen; HAYASHI, Chika; LLOYD-EVANS, Edward; NEITZEL, Jutta; REUGE, Nicolas. *COVID-19*: Missing More Than a Classroom. The impact of school closures on children's nutrition, Innocenti Working Papers, no. 2021-01, Florença: UNICEF Office of Research – Innocenti, 2021. Disponível em: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/COVID-19_Missing_More_Than_a_Classroom_The_impact_of_school_closures_on_childrens_nutrition.pdf. Acesso em: 8 jan. 2024.).

[277] "Em 2017, 17,5% das crianças no mundo viviam em lares com renda per capita inferior a US$ 1,90 em comparação a apenas 7,9% dos adultos maiores de 18 anos" (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *World Social Protection Report 2020–22*: Social Protection at the Crossroads–In Pursuit of a Better Future. 2021b, p. 85).

[278] Estimativas indicam que cerca de 100 milhões de crianças no mundo entraram na pobreza em razão da pandemia de Covid-19, tendo sido a América Latina a região mais atingida do mundo (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – BRASIL (UNICEF Brasil). *Pobreza Infantil Monetária no Brasil*: impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes. Março de 2022. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/17881/file/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022).

foram ainda mais nefastos com elas, o que fez – aliado a essa falta de prioridade nas políticas responsivas – com que aquela probabilidade aumentasse ainda mais.[279]

Não se nega que ações destinadas à alimentação, proteção de renda e emprego e saúde beneficiem direta ou indiretamente crianças e adolescentes, mas o baixo foco em políticas especificamente direcionadas à infância resultam não apenas da falta de prioridade absoluta deste grupo social, mas também da visão míope dos gestores públicos com relação ao futuro, o que leva à questão: por que proteger crianças e adolescentes?

2.2 **Proteção social com fundamento no risco, nos direitos ou nas necessidades: por que proteger crianças e adolescentes?**

A proteção social e o combate à pobreza, em especial à pobreza crônica, têm sido fundamentados com base em três argumentos principais – (i) na proteção contra riscos, (ii) nos direitos e (iii) nas necessidades humanas.[280]

O argumento de que a proteção social precisa fazer frente a riscos não seguráveis ou a falhas do mercado – *escola do risco* (*risk-based doctrine*) – está calcado na economia neoclássica, que reconhece a falibilidade dos mercados na sua gestão, não apenas por deixar de cobrir certos riscos covariáveis (como, *e.g.*, desastres naturais, conflitos armados etc.), mas também por não conseguir cobri-los de forma completa. Ainda, entende haver grupos de pessoas sujeitas à pobreza, sem acesso ao mercado ou com maior probabilidade de sofrerem múltiplas de suas falhas – que se sobrepõem e se reforçam de forma mútua –, o que dificulta sua saída dessa situação (pobreza crônica).

A escolha das medidas a serem abraçadas pela proteção social, para esta corrente, é feita de forma pragmática, com base na tentativa e erro, e, ainda, levando-se em conta os custos e os benefícios das ações, a partir de um cálculo utilitarista. A acepção da pobreza adotada pelos defensores da escola do risco está limitada à análise da renda e à preocupação com a pobreza absoluta.

---

[279] OIT, 2021b, p. 85-86.

[280] MUNRO, Lauchlan T. Risks, needs and rights: compatible or contradictory bases for social protection. *In*: BARRIENTOS, Armando; HULME, David (ed.). *Social protection for the poor and poorest*: concepts, policies and politics. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 27-46.

Por outro lado, há os que entendem que "o Estado deve prover proteção social para seus cidadãos por uma questão de direito".[281] Essa *escola do direito* (*rights-based doctrine*) tem suas raízes na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que, admitindo a existência de uma "dignidade inerente a todos os membros da família humana" (preâmbulo), estatui que todo ser humano deve ter acesso a "direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade" (art. 22). Fundamenta-se, ainda, no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e nas constituições nacionais.

Como críticas a essa *doutrina do direito*, pode-se apontar a pouca preocupação com aspectos práticos, tais como o desenho e a implementação das medidas de proteção social. Ainda, por não admitirem uma hierarquia entre os direitos, seus adeptos têm dificuldades em enfrentar situações como a escassez de recursos, geralmente justificando as escolhas políticas com base na teoria da realização progressiva dos direitos.

Por fim, há os argumentos baseados nas *necessidades* (*needs-based doctrine*) para justificar a proteção social. Seus defensores redefiniram o conceito de desenvolvimento, que deixou de ser analisado em termos do crescimento da renda per capita, para integrar uma concepção mais humana, englobando certas necessidades do indivíduo, tais como saúde, nutrição, escolaridade, abrigo, vestuário, emprego e segurança. Em linhas gerais, para esta escola, a proteção social – organizada e fornecida pelo Estado – deve garantir o acesso às necessidades básicas a todos os indivíduos, sempre que estas não puderem ser alcançadas por meios próprios ou com a ajuda da comunidade em que estão inseridos.[282]

São três os argumentos favoráveis a esta corrente. O primeiro *argumento*, de natureza *moral*, entende ser inconcebível a falta de suprimento das necessidades básicas de todos os seres humanos, já que os obstáculos à sua concretização "são principalmente sociais, políticos e econômicos [...], e não técnicos ou baseados na escassez",[283] e invoca a solidariedade humana e a compaixão para concluir que a satisfação destas necessidades básicas constitui um imperativo moral. Já o segundo *argumento* é *instrumental*, por ver as despesas em saúde, saneamento e educação como verdadeiros investimentos no capital humano, com retorno não apenas para toda a sociedade, mas também para o próprio setor privado. Isso se explica porque pessoas bem educadas, bem nutridas e vivendo em condições decentes são mais produtivas, adoecem menos, pagam mais impostos e, consequentemente, têm maior probabilidade de

[281] MUNRO, 2008, p. 30, tradução nossa.
[282] *Ibid*.
[283] *Ibid.*, p. 35.

depender menos dos esquemas de proteção social no presente e no futuro. Finalmente, há um *argumento político*, baseado na constatação de que o investimento em proteção social beneficia de igual forma ricos e pobres, constituindo, assim, uma plataforma política viável.

Embora os três argumentos – *risco*, *direitos* e *necessidades* – sirvam como fundamento para a proteção social, Lauchlan T. Munro[284] chama atenção para a insuficiente interação e diálogo entre eles. As escolas do risco e do direito são as mais distantes entre si e com menor interseção entre suas ideias. Por outro lado, há importantes pontos de contato entre os argumentos da escola da necessidade e aqueles das demais doutrinas, o que permite sua aproximação. Por terem sido elaboradas por economistas, as linguagens usadas pelos defensores das doutrinas da necessidade e do risco são similares, além de terem melhores condições de elaborar o desenho e a implementação dos sistemas de proteção social. No entanto, seus estudiosos divergem quanto à utilização do Ótimo de Pareto,[285] mais largamente aceito pelos defensores do argumento do risco e com maior tendência de rejeição pelos adeptos da escola da necessidade, que costumam aceitar com mais facilidade medidas de redistribuição. Já as escolas do direito e da necessidade também têm como ponto de contato a abordagem moral à proteção social.

Uma visão utilitarista[286] informa os argumentos ligados ao risco, uma vez que as ações e programas de proteção social são desenhados e implementados levando-se em consideração cálculos de utilidade e a escassez dos recursos. Por sua vez, a doutrina do direito tem forte fundamento kantiano, ao enxergar todo ser humano como um fim em si mesmo, titular de direitos sociais oponíveis ao Estado, justificando-se sua não concretização, tão somente, na temporalidade que resulta da teoria da realização progressiva dos direitos. Já a escola da necessidade, ao mesmo tempo em que usa o ideário utilitarista para estabelecer o atendimento às necessidades básicas como uma forma de se alcançar a maior utilidade, dele se afasta a partir do momento em que entende não ser uma escolha moral manter pessoas sem suas necessidades básicas satisfeitas, admitindo, até mesmo, a redistribuição dos recursos com esta finalidade.

Esses tipos de argumentos – *risco*, *direito* e *necessidade* – são visíveis nas definições de proteção social adotadas por alguns organismos internacionais e, até mesmo, nas suas diretrizes

---

[284] MUNRO, 2008.

[285] Segundo o Ótimo de Pareto, o bem-estar máximo de uma sociedade ocorre quando se é possível aumentar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o dos demais.

[286] Ao criticar a teoria utilitarista, John Rawls explica que ela tem como objetivo promover a satisfação máxima, não importando, "exceto indiretamente, o modo como [a] soma de satisfações se distribui entre os indivíduos, assim como não importa, exceto indiretamente, como cada pessoa distribui suas satisfações ao longo do tempo" (*Uma teoria da justiça*. Tradução: Jussara Simões; revisão técnica e da tradução: Álvaro de Vita. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 31).

e sugestões de modelos a serem aplicados em diferentes países, havendo clara predominância de um ou mais deles, a depender da instituição e/ou da época em que se manifestam.

Nas próximas linhas, serão analisadas, inclusive, *sob um enfoque histórico e evolutivo*, as diretrizes para a proteção social defendidas por três organismos internacionais – a OIT, o Banco Mundial e o UNICEF. A escolha da OIT e do Banco Mundial reside no fato de que são mais claras suas vinculações a uma das três *escolas* acima apresentadas. Ao passo que se observa forte predominância da doutrina do direito na produção da OIT, o Banco Mundial tende a se filiar à escola do risco. A doutrina da necessidade, talvez por ser aquela oriunda de teorias menos sofisticadas e mais pragmáticas[287] – o que decorre da própria definição e identificação do núcleo destas necessidades básicas –, está presente tanto na produção da OIT quanto do Banco Mundial, ainda que com enfoques distintos. Já o UNICEF foi escolhido por se dedicar especificamente à proteção de crianças e adolescentes – objeto deste estudo.

Ao final, debruça-se sobre a convergência de ideias das três instituições sobre a proteção social, com especial foco na infância e na adolescência, a partir da apresentação das diretrizes defendidas por elas, juntamente com outros oito organismos internacionais e não governamentais,[288] na Declaração Conjunta sobre o Avanço da Proteção Social Sensível às Crianças de 2009.[289]

2.2.1 O Banco Mundial e a gestão do risco

O Banco Mundial, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), é uma das instituições *stricto sensu* criadas pela Conferência de Bretton Woods, em 1944. Os debates levados a cabo no encontro, que contou com a participação de 44 países, tinham como principal objetivo a organização do sistema monetário internacional com o fim próximo da Segunda Guerra Mundial. Naquele contexto, enquanto o FMI foi concebido para atuar principalmente na concessão de empréstimos a curto prazo para evitar desequilíbrios nos balanços de

[287] MUNRO, 2008.
[288] A Declaração Conjunta também é assinada pelo *Department for International Development* do Reino Unido (DFID), pela *HelpAge International*, *Hope & Homes for Children*, *Institute of Development Studies*, *Overseas Development Institute*, *Save the Children*, *Save the Children UK* e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
[289] FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF) et al. *Joint statement on advancing child-sensitive social protection*. New York: DFID, HelpAge International, Hopes & Homes for Children, Institute of Development Studies, ILO, Overseas Development Institute, Save the Children UK, United Nations Development Programme, UNICEF and the World Bank, 2009.

pagamentos dos países e frequentes desvalorizações de suas moedas, o Banco Mundial foi criado com o objetivo principal de financiar a reconstrução da Europa arrasada pelos conflitos, mediante a concessão de empréstimos de longo prazo para projetos cujos riscos dificilmente seriam absorvidos por bancos privados.[290]

A Europa, contudo, reergueu-se rapidamente e ações como o Plano Marshall[291] reduziram a importância dos recursos advindos do Banco Mundial, o que fez com que os países mais pobres e em desenvolvimento se tornassem seus principais "clientes" em pouco tempo, mudando o eixo das ações da instituição da dimensão da "reconstrução" para a de "desenvolvimento".[292]

Muito se criticam as diretrizes do Banco Mundial sobre políticas sociais, principalmente em razão da natureza antidemocrática da própria instituição. O Banco foi criado como uma espécie de sociedade por ações, cujo poder de voto estaria atrelado ao montante investido por cada um dos países – distanciando-se da lógica de se conferir igualdade de votos às nações soberanas que informa outras organizações internacionais.[293] Deste modo, países desenvolvidos sempre detiveram maior poder de voto – mesmo com a reforma das quotas ocorrida em 2010, os países emergentes e em desenvolvimento apenas passaram de 42,3% para 44,7% dos votos.[294] Ainda, o domínio do seu Conselho de Administração pelos Estados Unidos, país que também nomeia o Presidente da instituição desde a sua criação, reforçam as críticas no sentido de que as soluções sugeridas pelo Banco são verticalizadas e impõem a visão do mundo de países desenvolvidos sobre as demais nações que dele necessitam.

Soma-se a isso o fato de que muitas concessões e empréstimos, em especial no começo desta fase ligada ao desenvolvimento de nações que buscavam socorro financeiro e investimento no Banco, eram feitos mediante condicionalidades que acabavam por impor "um alinhamento a prioridades definidas, em última instância, pelo país doador".[295] Ao fim e ao cabo, "o controle do processo decisório dessas instituições [Banco Mundial e FMI] pelos países

---

[290] COZENDEY, Carlos Márcio B. *Instituições de Bretton Woods*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, p. 37-38.
[291] O Plano Marshall, ou Plano de Recuperação Europeia, foi concebido pelo Secretário de Estado norte-americano George Marshall em 1947, em um contexto no qual seu país pretendia conter o avanço comunista e garantir mercados europeus. O Plano visava a estabilização dos países da Europa Ocidental e tinha, dentre seus principais objetivos, "a expansão do comércio internacional, a garantia da estabilidade financeira interna e o desenvolvimento da cooperação econômica europeia" (SIMON, Silvana Aline Soares. De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). *Relações Internacionais no mundo atual*, v. 1, n. 09, p. 24-47, 2010, p. 34).
[292] COZENDEY, *op. cit.*, p. 73.
[293] *Ibid*.
[294] *Ibid.*, p. 134.
[295] *Ibid.*, p 76.

desenvolvidos assegura que os programas que desenvolvem nos países em desenvolvimento se alinhem com sua visão das estratégias de desenvolvimento adequadas a cada momento".[296]

É bem verdade que o Banco teve que se reinventar nos últimos anos. Após a rápida recuperação da Europa em seguida à Segunda Guerra Mundial e a superveniente dedicação ao financiamento do desenvolvimento de países pobres, finalmente, o Banco adotou como missão "acabar com a pobreza extrema e aumentar a prosperidade num planeta habitável".[297] Seu papel na produção intelectual relacionada ao desenvolvimento se destaca até hoje, em especial como resultado da sistematização dos estudos, pesquisas e formulações de políticas por ele desenvolvidos e patrocinados ainda em meados da década de 1980.[298]

No que diz respeito à proteção social, em particular, é nítida a mudança na visão do Banco Mundial sobre a pobreza e sobre as formas de enfrentá-la ao longo das últimas décadas, sempre, contudo, com uma grande carga argumentativa com base nos riscos (*risk-based doctrine*), como se verá adiante. Essa metamorfose pode ser percebida a partir da leitura dos seus Relatórios sobre Desenvolvimento Mundial (*World Develpment Reports*), uma série anual publicada desde 1978, em que o Banco, além de fazer análises sobre pobreza, desenvolvimento e crescimento econômico, sugere planos de ação para os países-membros. Para fins deste estudo, serão analisados os Relatórios publicados nos anos de 1980, 1990, 2000, 2010 e 2020, a fim de que se tenha uma ideia geral da evolução de suas ideias ao longo das últimas décadas.

Nas décadas de 1960 e de 1970, admitia-se que o melhor meio para reduzir a pobreza absoluta seria o crescimento econômico, de modo que o Banco concentrava suas sugestões em políticas cujas ações levassem a este objetivo. Embora reconheça a importância de investimentos no desenvolvimento humano (educação, treinamento, nutrição e saúde), o *World Develoment Report* de 1980[299] segue nesta linha, defendendo que a solução para a pobreza é o crescimento econômico. Isso porque, após elogiar a redução na pobreza nos últimos 30 anos – coincidentemente, o período conhecido como os Trinta Anos Gloriosos (1945-1975), marcado por forte crescimento econômico –, o Relatório, a partir de uma comparação entre índices de pobreza absoluta e crescimento econômico de vários países, mantém a ideia de que "há uma

[296] COZENDEY, 2013, p. 78.
[297] A visão e a missão atuais do Grupo Banco Mundial – formado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pela Corporação Financeira Internacional (IFC, na sigla em inglês), pela Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês), pelo Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês) e pela Agência Multilateral de Garantias ao Investimento (MIGA, na sigla em inglês) – estão em sua página da internet. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/who-we-are. Acesso em: 12 dez. 2023.
[298] COZENDEY, *op. cit.*, p. 106.
[299] BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1980*. Washington D.C.: The World Bank, 1980.

forte correlação entre a extensão da pobreza em um país e seu Produto Nacional Bruto per capita".[300]

Neste Relatório de 1980, o Banco Mundial reconhece que os frutos do crescimento econômico apenas são colhidos no longo prazo, o que faz com que pessoas que estejam na pobreza fatalmente passem por necessidades enquanto essa prosperidade econômica não é atingida. Identifica, ainda, importante distinção na segurança de pessoas alijadas de sua renda em países desenvolvidos – que contam com fortes esquemas de previdência social – e em países mais pobres – onde os choques tendem a ser absorvidos e mitigados através da própria solidariedade familiar.

Quanto a transferências de rendas e subsídios do Estado, o Banco entende que tais medidas podem ser utilizadas tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento, contudo, devem ser bem focalizadas e estar restritas a "produtos que são particularmente importantes para as pessoas pobres".[301] Defende um cálculo utilitarista que leve em consideração as dificuldades financeiras de se estabelecer subsídios gerais e dificuldades administrativas e políticas para se alcançar aqueles efetivamente pobres.

Deste modo, no Relatório de 1980, é bem marcante a *escola do risco* na definição e no desenho sugeridos para a proteção social. O Banco entendeu que o crescimento econômico – que leva tempo para se concretizar – era o meio apropriado para a redução da pobreza, e passou ao largo de qualquer fundamento de direito para justificar o uso de um raciocínio utilitarista, que admitia a manutenção de pessoas em situação de pobreza – com pontual alívio apenas para aqueles em condições mais precárias – com a finalidade de concentrar os gastos em investimentos que, segundo sua acepção, teriam maior probabilidade de levar ao crescimento econômico.

Ainda assim, ao longo da década de 1980, após as recessões e dificuldades econômicas sofridas por países em desenvolvimento, em especial na América Latina e na África Subsaariana, as restrições ao gasto público se acirraram e passou a haver muitos questionamentos sobre a efetividade das despesas com políticas públicas sociais – já defendidas em patamares mínimos e de forma bastante pontual à época. Naquele contexto, o Banco Mundial, no *World Development Report* de 1990,[302] sugeria uma estratégia de combate à pobreza sustentada em dois elementos de igual importância e reforçados mutuamente: (i) o uso

[300] BANCO MUNDIAL, 1980, p. 35.
[301] *Ibid.*, p. 45, tradução nossa.
[302] BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1990*: poverty. Washington D.C.: The World Bank, 1990.

produtivo do "bem mais abundante dos pobres – o trabalho";[303] e (ii) o fornecimento de serviços básicos para as pessoas que estejam na pobreza.

O Relatório chega a usar o exemplo do Brasil daquela década para ilustrar sua estratégia de ação, onde o aumento da renda dos mais pobres não foi acompanhado de serviços públicos sociais, o que fez com que, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil permanecesse alta. Entendeu o Banco, nesse exemplo, que os pobres não estariam preparados para aproveitar as oportunidades advindas da melhora econômica. No sentido contrário, aponta como exemplo o Sri Lanka, país com excepcional taxa de mortalidade infantil, contudo, sem qualquer possibilidade de incremento da renda dos mais pobres dada a falta de oportunidades econômicas.

Segundo as evidências colhidas pelo Banco, viu-se mais progresso em países que implementaram os dois elementos acima. Ainda assim, a instituição reconhece que, mesmo nestes lugares, haveria pessoas em situação de pobreza e passando por severas privações, pelo que sugere o uso de programas de transferências bem focalizados e *safety nets* como um complemento essencial para a estratégia básica.

A ideia era que o indivíduo pudesse depender dele mesmo – ou seja, a sua emancipação –, em razão do uso produtivo de sua mão de obra somado ao fornecimento de serviços básicos, de modo que apenas aqueles que, ainda assim, não conseguissem se beneficiar dessas oportunidades seriam credores de benefícios focalizados de alívio da pobreza.

O Banco defende, no Relatório de 1990, apenas incrementos nos gastos públicos que efetivamente beneficiem pessoas pobres, a partir da análise do custo-benefício de qualquer medida ou política a ser adotada. A efetividade de tais ações seria atingida não apenas com a focalização dos benefícios – que continua sendo defendida –, mas também pelo seu próprio desenho, que deveria delimitar sua atuação às necessidades específicas desse público. Essa análise do custo-benefício e a restrição à rede de proteção (*safety net*), segundo o Relatório, seriam cruciais para superar a resistência dos não pobres à sua implementação, particularmente em países nos quais está nas mãos destes o domínio político.

Também no Relatório de 1990 é possível observar características da *doutrina do risco*, o que se percebe pelo papel residual que é atribuído à proteção social e pela fria análise de custo-benefício recomendada pelo Banco – que olha para a soma de utilidade do grupo. Ainda, o Banco deixa claro que os riscos a serem cobertos pelo Estado são aqueles decorrentes das

[303] BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3.

falhas do mercado, ou seja, que não podem ser absorvidos pelos próprios indivíduos por meio do trabalho ou pela iniciativa privada.

É, contudo, a partir do final da década de 1990 e início da de 2000, que se vê importante mudança na concepção da proteção social adotada pelo Banco Mundial. A erradicação da pobreza passa a ser um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio adotados na Cúpula do Milênio da ONU em 2000. Com clara influência da *escola da necessidade* (*needs-based doctrine*), esses Objetivos consistiam em (i) erradicar a pobreza extrema e a fome; (ii) alcançar o ensino primário universal; (iii) promover igualdade de gênero e empoderar mulheres; (iv) reduzir a mortalidade infantil; (v) melhorar a saúde materna; (vi) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; (vii) garantir a sustentabilidade ambiental; e (viii) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Alinhado a essa nova Agenda, o Banco Mundial, no *World Development Report* de 2000-2001,[304] finalmente assume a proteção social como "um componente-chave nas estratégias internacionais de redução da pobreza".[305] O conceito de política social se alinha ao de Gestão dos Riscos Sociais (*Social Risk Management*) e a estratégia proposta consiste no ataque à pobreza em três frentes: (i) a promoção de oportunidades; (ii) o empoderamento; e (iii) a segurança.

O Relatório encampa as ideias de Holzman e Jørgensen,[306] para quem a redução ou a erradicação da pobreza adviria de uma melhor gestão dos riscos sociais. Com foco em países pobres e em desenvolvimento, os autores partem das premissas de que pessoas na pobreza estão mais expostas a diversos riscos – naturais ou produzidos pelos homens –, ao mesmo tempo em que dispõem de menos instrumentos para lidar com eles. Em seguida, propõem uma nova definição de proteção social, assim entendida como "intervenções públicas para (i) assistir indivíduos, lares e comunidades a melhor gerenciarem os riscos e (ii) prover apoio para os criticamente pobres".[307]

Holzman e Jørgensen[308] defendem que, como as pessoas na pobreza são mais vulneráveis, por sentirem de forma mais marcante os efeitos dos choques, deve-se buscar aumentar seu acesso a instrumentos de Gestão do Risco Social. Por sua vez, esses instrumentos

---

[304] BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2000-2001*: attacking poverty. Washington D.C.: The World Bank, 2001.
[305] MERRIEN, François-Xavier. Social protection as development policy: A new international agenda for action. *International Development Policy| Revue internationale de politique de développement*, n. 4.2, p. 89-106, 2013, tradução nossa.
[306] HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Social risk management: a new conceptual framework for social protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, v. 8, p. 529-556, 2001.
[307] *Ibid.*, p. 530, tradução nossa.
[308] *Ibid.*

permitirão que se engajem em atividades de maior risco e de maior retorno – às quais são normalmente avessas em razão de suas vulnerabilidades e da falta de acesso a medidas de proteção –, o que lhes dará oportunidade para saírem da pobreza.

Tal como defendido pelo Banco Mundial no Relatório de 2000-2001, os autores[309] entendem não haver um modelo único e ideal para todos os países, contudo, identificam os principais elementos a serem conhecidos e analisados para que se chegue ao desenho de qualquer estrutura de Gestão Social do Risco: (i) estratégias de gestão do risco – redução do risco, mitigação dos seus efeitos e recuperação; (ii) arranjos de gestão conforme o nível de formalidade – informais, fornecidos pelo mercado ou públicos; e (iii) atores na gestão do risco – indivíduos, lares, comunidades, ONGs, instituições de mercado, governo, organizações internacionais e a comunidade global como um todo.

A abordagem do Banco Mundial, no Relatório de 2000-2001, a partir destas ideias, consiste em prover ferramentas para que pessoas na pobreza consigam gerenciar melhor os riscos a que estejam expostas, não apenas os evitando, mas também mitigando seus efeitos e se recuperando quando forem inevitáveis. Essa visão coaduna com a ideia, ainda presente neste Relatório, de que o crescimento econômico é capaz de levar à redução da pobreza e da vulnerabilidade, daí a importância da Gestão Social do Risco também para que indivíduos se encorajem a assumir riscos em atividades que lhes garantam – e também a seus países – maior retorno financeiro.

O Banco[310] entendeu que se deveria focar em políticas que prevenissem os efeitos dos choques, como, por exemplo, programas de estímulo ao emprego, fundos sociais, dentre outros, de modo que instrumentos destinados à mitigação dos riscos e à recuperação dos indivíduos após passar por eles se tornariam menos necessários. Ainda, previa que a rede de proteção social (*safety net*) deveria ser complementar aos mecanismos de gestão dos riscos já existentes em determinada sociedade.

Nesta dinâmica, o Banco[311] entendeu que, para além de fornecer instrumentos diretos de gestão dos riscos, os Estados deveriam desempenhar papéis que também fortalecessem os mecanismos já providos pela iniciativa privada e pela própria comunidade (informais) – como contas de poupança, seguros, acesso ao crédito etc. –, o que deveria ser feito a partir da garantia da estabilidade macroeconômica, segurança jurídica, abertura comercial, dentre outros. Em suma, qualquer desenho do arranjo de Gestão do Risco Social deveria ser concebido após

[309] HOLZMAN; JØRGENSEN, 2001.
[310] BANCO MUNDIAL, 2001.
[311] *Ibid*.

análise, conforme o agente fornecedor (comunidade, mercado ou Estado), de qual o melhor custo-benefício para as ações de proteção, bem como de quando e como o Estado deveria intervir para prover redes de proteção social para pessoas pobres.

Nota-se uma maior preocupação com as crianças no Relatório de 2000-2001, comparativamente ao Relatório produzido uma década antes, particularmente quando se analisa como a falta de instrumentos adequados de gestão do risco gera efeitos desproporcionais para este público quando comparado aos demais membros da família – desde o aumento do trabalho infantil até as mudanças na nutrição. O Banco chama atenção para a produção de efeitos irreversíveis sobre as crianças, o que impossibilita ou dificulta a quebra da transmissão intergeracional da pobreza.

Finalmente, a estratégia apresentada pelo Banco Mundial, no início do milênio, para atacar a pobreza foi desenvolvida em três frentes: (i) promoção de *oportunidade*, o que passava, sobremaneira, pela garantia de estabilidade macroeconômica e ambiente favorável aos negócios; (ii) a facilitação ao *empoderamento*, atingido a partir de "medidas destinadas a aprimorar o funcionamento das instituições estatais e sociais [que] melhoram o crescimento e a equidade, reduzindo os constrangimentos burocráticos e sociais à ação econômica e à mobilidade ascendente";[312] e (iii) o aumento da *segurança*, o que deveria ser feito a partir da Gestão dos Riscos Sociais propriamente dita.

Embora já se note um alargamento do conceito de pobreza neste Relatório[313] – inclusive, com menção à privação ao exercício das liberdades por pessoas nesta situação –, o Banco não se afasta da *escola do risco*. Mesmo defendendo que, para determinados riscos e em certas situações, apenas o setor público teria condições de fornecer mecanismos adequados de prevenção, mitigação e combate às suas consequências, é clara a defesa de um papel residual do Estado quando da promoção de ações diretas, ainda assim, sempre à luz de um cálculo de utilidade (custo-benefício).

Uma década depois, no *World Development Report* 2010,[314] o Banco Mundial apresenta desafios ligados às mudanças climáticas, não apenas sob a ótica de que suas consequências afetam pessoas na pobreza e em países em desenvolvimento de maneira mais severa do que outros estratos, mas também a partir de uma constatação importante para a sua ideia de gestão dos riscos – a segurabilidade de determinado evento depende de sua previsibilidade, da

[312] BANDO MUNDIAL, 2001, p. 9, tradução nossa.
[313] *Ibid.*.
[314] BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2010*: development ans climate change1. Washington D.C.: The World Bank, 2010.

quantificação das perdas a ele associadas e da diversificação dos riscos entre indivíduos e a coletividade, o que, em se tratando de mudanças no clima, pode ser bastante difícil ou mesmo impossível de aferir.

O Banco[315] entendeu que, para enfrentar os desafios trazidos com as mudanças no clima, os países devem assegurar que pessoas mais vulneráveis disponham dos mecanismos para lidar com estas contingências a partir de uma gestão tripartite dos riscos: (i) proteção contra os riscos físicos – o que se faria, por exemplo, com melhor planejamento urbano com vistas a evitar encharcamento do solo e enchentes durante períodos de chuvas; (ii) dos riscos financeiros – gerenciados, *e.g.*, a partir de acesso a produtos financeiros e seguros; e (iii) dos riscos sociais – através da uma rede de assistência (*safety nets*) aos mais necessitados.

Seguindo a toada dos Relatórios anteriores, o Banco Mundial[316] permanece indicando uma intervenção mínima do Estado e, ainda assim, definida e desenhada a partir de cuidadosas medidas de custo-benefício de cada ação em um cálculo utilitarista. Apresenta uma abordagem para as práticas de gerenciamento de riscos consistente na sua assunção em "camadas de responsabilidade", de modo que riscos menos gravosos – como uma cheia que gere pequenos prejuízos – sejam absorvidos pelo próprio indivíduo a partir de mecanismos informais ou suportados pela sua comunidade, ao passo que riscos um pouco mais graves possam ser gerenciados pelo setor privado, deixando ao Estado – a quem se deve recorrer como último recurso – apenas a gestão de riscos mais severos, que tendam a atingir um maior número de pessoas ou em maior profundidade e não sejam seguráveis pelo mercado.

Como fica claro, o Banco segue a sua vinculação à *escola do risco*, justificando a proteção social fornecida pelo Estado como uma das formas de gestão do risco social, a ser prestada apenas àqueles mais vulneráveis – e que, portanto, não têm acesso a outros mecanismos de proteção – e a partir de um cálculo de utilidade.

Uma década depois, no *World Development Report* 2020,[317] o Banco Mundial apresenta as Cadeias de Valor Global (CVG) – *Global Value Chain*s – como uma forma de impulsionar o crescimento econômico e, consequentemente, a redução da pobreza. As CVGs consistem na fragmentação da produção entre países, o que leva a uma maior especialização em tarefas específicas, cooperação, conectividade e incremento das relações entre empresas. A partir destas Cadeias, por exemplo, alguns países se dedicam à produção de materiais e insumos, que

[315] BANCO MUNDIAL, 2010.
[316] *Ibid*.
[317] BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2020*: trading for development in the age of global value chains. Washington D.C.: The World Bank, 2020.

são passados a outro país para sua transformação em partes, componentes e bens semiacabados, que, por fim, chegam a outro país que se dedica a finalizar os produtos para o consumo final.

Embora existentes há séculos, o Banco observou um incremento das CVGs desde a década de 1990 até o ano de 2007 – que precedeu a Crise de 2008 –, bem como que países que se dedicaram integralmente a estas Cadeias, como, por exemplo, Bangladesh, China e Vietnã, apresentaram declínios mais acentuados na pobreza.

A estratégia apresentada pelo Banco Mundial, no seu Relatório de 2020, para o desenvolvimento, crescimento econômico, melhora dos empregos e redução da pobreza passa, consequentemente, por uma série de políticas voltadas ao maior engajamento dos países nas CVGs, desde a previsibilidade política até maior abertura comercial. O Banco acredita que a redução da pobreza advirá da maior oferta de empregos pelos países que aderirem de forma mais intensa às CVGs, pelo que defende, dentre outras medidas, o investimento no capital humano.

Reconhece, contudo, que dentro de cada país, as mudanças tecnológicas e, particularmente, como afetam o mercado de trabalho, contribuem para a realocação do valor acrescentado do trabalho para o capital, de modo que para que os ganhos e resultados alcançados sejam partilhados por todos, são importantes sólidas redes de proteção social (*safety nets*) e políticas redistributivas e fiscais.[318]

No Relatório de 2020, há uma maior preocupação com políticas que levarão à criação e manutenção de um ambiente favorável para a proliferação de CVGs, sendo secundária a preocupação com a proteção social, o que deriva a constatação do Banco no sentido de que quanto maior a participação do país nas CVGs, com maior intensidade se verá a redução da pobreza. Chama atenção, contudo, a ênfase na *teoria do capital humano*, pois, para o Banco Mundial, "a medida em que os países obtêm ganhos de desenvolvimento a longo prazo com a participação nas CVGs depende fundamentalmente das suas consequências para o capital humano dos trabalhadores e dos seus filhos".[319]

A *teoria do capital humano* emergiu no final da década de 1950, a partir da constatação de importante relação entre o crescimento econômico[320] e o capital humano e quando "a abordagem clássica dos modelos de crescimento econômico, que incorporava os fatores de

[318] BANCO MUNDIAL, 2020.
[319] *Ibid.*, p. 82, tradução nossa.
[320] O crescimento econômico é determinado por uma série de fatores, classificados em capital natural, capital construído (capital físico), capital humano e capital social. Os dois últimos, contudo, "têm obtido participação majoritária no desempenho econômico-regional" (VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. *Interações (Campo Grande)*, v. 11, p. 137-148, 2010, p. 138)

produção, [se tornou] insuficiente para explicar a elevação da produtividade e do crescimento que ocorria em alguns países e regiões".[321] O Banco Mundial defende que "a promoção do capital humano é a chave para desenvolvimento e prosperidade econômica",[322] tendo, inclusive, em 2018, lançado o Índice de Capital Humano (ICH) como forma de mensurá-lo – "o índice mede a quantidade de capital humano que uma criança nascida hoje pode esperar atingir aos 18 anos, dados os riscos de saúde precária e educação escassa que prevalecem no país onde ela vive".[323]

Embora também na abordagem de 2020 o Banco permaneça ligado à escola do risco, a ênfase no capital humano, por si só, joga luz sobre a importância de proteção social e investimento em crianças e adolescentes, afinal, é o acesso à saúde, nutrição e educação que determinará sua capacidade e a probabilidade de ser um adulto produtivo. Obviamente, a teoria – de natureza econômica – passa ao largo de questões de direito. Não fundamenta o acesso a tais serviços como a concretização de um direito humano, contudo, ainda que sob um viés utilitarista e instrumental – investir nas crianças levará à existência de uma mão de obra mais qualificada e produtiva no futuro –, já se pode ver aqui, talvez com mais clareza, a importância de se adotar políticas sociais voltadas especificamente à infância e à adolescência.

2.2.2 A OIT e a defesa do direito à seguridade social

Foi também no contexto de um conflito mundial que surgiu a OIT, contudo, algumas décadas antes do Banco Mundial, em 1919. A Organização foi criada a partir da concepção de que a paz mundial apenas subsistiria tendo por base a justiça social e tinha como principal objetivo a regulamentação internacional das condições de trabalho.

Embora inspirados por ideais humanitários – em evidência após o conflito, até então, o mais sangrento da história, com mais de 10 milhões de mortos –, não se pode fechar os olhos para outros acontecimentos que contribuíram sobremaneira para que os participantes da Conferência da Paz de Paris (1919) constituíssem a Organização.

---

[321] VIANA; LIMA, 2010, p. 138.
[322] COSTA, Nilson do Rosário; FONSECA, Elize Massard da. O Índice de Capital Humano: um desafio para o Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 3611-3614, 2020, p. 3612.
[323] BANCO MUNDIAL, 2020, p. 59, tradução nossa.

As raízes da defesa de uma regulamentação internacional dos direitos dos trabalhadores encontram-se sobretudo nas consequências sociais da Revolução Industrial, na expansão do comércio e, consequentemente, da concorrência internacional, e na Revolução Bolchevique de 1917.

A *Revolução Industrial* surgiu em um contexto econômico de *laissez-faire* – liberalismo econômico e individualismo –, que, com o tempo, levou ao "crescimento descontrolado de cidades esquálidas causado pelo fluxo de trabalhadores rurais procurando melhores pagamentos no sistema fabril em expansão",[324] e ao surgimento de uma nova classe proletária completamente alijada da propriedade dos meios de produção.

A disparidade entre os poderes de negociação de trabalhadores e patrões, e a falta de organização coletiva daqueles, fez com que os empregadores conseguissem impor suas condições às massas de empregados ávidos por garantir sua sobrevivência. O quadro era de longas jornadas (até 17 horas por dia), trabalho infantil, emprego de mulheres em atividades exaustivas e salários miseráveis.[325]

A tomada de consciência de que a classe trabalhadora deveria conquistar poderes políticos e se unir no nível internacional[326] é embrionária da Primeira Internacional, fundada em Londres por Karl Marx e Friedrich Engles, em 1864. A partir daí, a evolução da atuação sindical, a "ameaça à agitação social e a motivação de economistas e filantropos individuais fizeram com que os governos considerassem os problemas da legislação laboral internacional",[327] à qual se tinha muita resistência, particularmente em razão da *competição internacional*, um verdadeiro entrave à instituição de uma legislação mais humanitária, porém, ao mesmo tempo, capaz de instituir diferentes condições de concorrência entre os países.

Não obstante esta resistência,[328] inclusive porque as nações não estavam dispostas a ceder parte de suas soberanias, em 1900, foi criada a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores, de natureza não governamental e que tinha como maior objetivo desenvolver a pesquisa sobre as questões protetivas do trabalho e, consequentemente, causar um efeito moral e educacional nos governos.[329]

---

[324] ALCOCK, Antony Evelyn. *History of the International Labour Organisation*. Londres: Palgrave Macmillan, 1971, p. 4, tradução nossa.
[325] ALCOCK, 1971.
[326] Essa ideia é refletida no slogan político "Proletários de todos os países, uni-vos!" retirado do Manifesto Comunista (1848) de Karl Marx e Friederich Engels.
[327] ALCOCK, 1971, p. 10, tradução nossa.
[328] Antony Alcock (*op. cit.*) apresenta pelo menos duas ocasiões em que o governo da Suíça tentou, sem sucesso, em 1889 e em 1896, montar uma organização internacional para cuidar da legislação do trabalho.
[329] *Ibid.*

Apesar da tímida atuação inicial, o sucesso da Conferência de Berna, em 1905, que decidiu pelo descanso de 11 horas entre as jornadas e pela vedação ao uso do fósforo a partir de 1911, abriu os olhos de nações mais resistentes à criação de uma legislação internacional para os problemas advindos da natureza não oficial da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores.[330]

Somou-se a isso a *Revolução Russa de 1917*, a "primeira ameaça séria, sistemática e consistente ao sistema capitalista de produção e aos modelos democráticos que gradualmente resultaram do Estado Liberal de Direito nascido do triunfo das Revoluções norte-americana e francesa, no século XVIII".[331] Talvez este tenha sido o fator mais preponderante na consolidação dos direitos trabalhistas e sua internacionalização, para o que teve (e tem) papel preponderante a OIT, como uma organização internacional pioneiramente estruturada de forma tripartite – com representantes dos governos, dos trabalhadores e dos empregadores com igualdade de votos –, mediante a qual se buscou "dar uma resposta, democrática e compatível com a preservação da liberdade política, econômica e social, à revolução bolchevique".[332]

Os trabalhadores, então, inspirados pela Revolução Russa de 1917 e desgastados pelos efeitos da guerra mundial – não apenas em razão da alta de preços de alimentos, mas também pela intensificação do trabalho ante a maior demanda por insumos militares, diminuição da mão de obra masculina, substituída pela de mulheres, e pela vedação aos movimentos grevistas[333] –, estavam ávidos por participar do Tratado de Paz e, logo no primeiro dia da Conferência em Paris (1919), foi instituída uma Comissão de Legislação Internacional do Trabalho.

A OIT, assim, foi constituída, como uma agência especializada da Liga das Nações, na Parte XIII do Tratado de Versalhes (1919), que, já no preâmbulo, exemplifica uma série de questões a serem necessariamente abordadas para melhorar as condições de trabalho, dentre as quais se destacam a "proteção dos trabalhadores contra as doenças gerais ou profissionais e acidentes resultantes do trabalho", a "proteção da infância, da adolescência e das mulheres" e as "pensões na velhice e na invalidez".

O período entre Guerras foi marcado por intensa produção da OIT, que editou, entre 1919 e 1939, 67 Convenções, 12 delas diretamente relacionadas ao seguro social. A maior

---

[330] ALCOCK, 1971.
[331] PIMENTA, José Roberto Freire; DE CASTRO PIMENTA, Raquel Betty; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. A internacionalização dos Direitos humanos e o papel da Organização Internacional do Trabalho. *In*: ROCHA, Cláudio Jannotti; PORTO, Lorena Vasconcellos; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; PIRES, Rosemary de Oliveira (orgs.). *A Organização Internacional do Trabalho*: sua história, missão e desafios, volume 1. São Paulo: Tirant lo Blanch Brasil, 2020, p. 57-78, p. 63.
[332] *Ibid.*, p. 63-64.
[333] ALCOCK, *op. cit.*

preocupação das nações, diante do vazio normativo internacional existente à época, obviamente, estava em regulamentar as condições de trabalho, aí incluídos aspectos dos mais basilares, como limites de idade para trabalhar, duração do trabalho, descansos, indenizações em caso de acidentes, parâmetros para fixação de salário mínimo, dentre outros.

As referências à proteção social, neste período, se limitaram ao *seguro social*, com o estabelecimento de diretrizes para instituição, pelos Estados-membros, de seguros contra o desemprego involuntário (Convenções n. 8, de 1920, e 44, de 1934), doença (Convenções n. 24 e 25, ambas de 1927, e 56, de 1936), idade avançada (Convenções n. 35 e 36, de 1933), invalidez (Convenções n. 37 e 38, de 1933) e pensão por morte (Convenções n. 39 e 40, de 1933).

Nota-se o predomínio do ideário bismarckiano de organização destes esquemas de proteção securitária, a partir de características como a compulsoriedade, as contribuições de empregados e empregadores, a possibilidade de instituição de períodos de carência e a fiscalização ou a administração dos seguros diretamente pelo Estado.

Já na década de 1930, a Grande Depressão (Crise de 1929), que levou ao desemprego em massa e ao surgimento de ditaduras na Europa e na América Latina, exacerbou sentimentos políticos e econômicos de cunho nacionalistas, o que levou à diminuição de ratificações das Convenções da OIT. Curioso, contudo, foi o movimento contrário dos Estados Unidos da América. O país que, ao se recusar a ingressar na Liga das Nações e na OIT por ocasião do fim da Primeira Guerra Mundial, por questões afetas à sua soberania, aderiu à Organização em 1934,[334] por decisão do Presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), que buscava substrato para reforçar suas reformas sociais implementadas no bojo do *New Deal*.[335]

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a estagnação quase completa das atividades da Organização, esta teve sua existência posta à prova com o fracasso e a extinção da Liga das Nações.

Contudo, o desejo compartilhado de livrar a humanidade dos males decorrentes da necessidade (*freedom from want*) e do medo (*freedom from fear*) – expresso no famoso discurso das quatro liberdades[336] proferido por Roosevelt em 1941 – trilhou o caminho para que a OIT se perpetuasse e se reinventasse, poucos anos depois, com a reafirmação e ampliação de seus fins e objetivos pela Declaração da Filadélfia, de 1944.

---

[334] O país deixou, novamente, a OIT em 1977 a ela retornando apenas em 1981.

[335] VAN DAELE, Jasmien. The International Labour Organization (ILO) in past and present research. *International Review of Social History*, v. 53, n. 3, p. 485-511, 2008.

[336] As outras duas liberdades, na visão de Roosevelt, eram a liberdade de expressão e a de crença religiosa (SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights*: FDR's Unfinished Revolution--And Why We Need It More Than Ever. Basic Books, 2009, p. 82).

A Declaração de 1944, anexada à Constituição da OIT,

> (...) repetiu, precisou a ampliou princípios do Tratado de Versalhes sob o influxo da ideia de *cooperação internacional* para a consecução da *segurança social* de todos os seres humanos. Depois de reafirmar o princípio do *tripartismo* e o de que a *justiça social* é a base da paz, ampliou a competência da OIT, ao conferir-lhe o encargo de fomentar programas de *cooperação técnica* destinados a promover o bem-estar da humanidade; e, em virtude da interdependência dos problemas cujas soluções podem concorrer para o bem-estar material e espiritual do homem, realçou a colaboração da OIT com os demais organismos internacionais, aos quais deveria ser confiada parte dessa gigantesca tarefa.[337]

Dentre os objetivos de cooperação técnica com as nações, se encontra aquele visando a execução de programas com a finalidade de "ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa" (item III, alínea 'f'), indicativo do alargamento do escopo da Organização para além do direito dos trabalhadores. Tratou-se, deste modo, do primeiro documento internacional e do primeiro momento na história em que a comunidade mundial declarou seu compromisso com a extensão da seguridade social para *todos*.[338]

Duas Recomendações – espécie de documento editado sempre que "o assunto tratado, ou um de seus aspectos não permitir a adoção imediata de uma convenção" (art. 19, 1, da Constituição da OIT) – posteriores à Declaração da Filadélfia estabeleceram "uma nova doutrina da universalidade como base para o desenvolvimento da seguridade social"[339] e representaram uma *mudança de paradigma de suas políticas*, com a transferência do foco destas ações dos trabalhadores para a população como um todo. Trata-se da Recomendação n. 67, de 1944, sobre Segurança de Renda, e da Recomendação n. 69, do mesmo ano, sobre Cuidados Médicos. Embora não tenham caráter vinculante, não se pode deixar de reconhecer sua importância e pioneirismo.

A OIT, então, sobrevive ao fim da Liga das Nações e, em 1946, torna-se a primeira agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU). A partir da década de 1950, uma "onda de descolonização levou a um interesse massivo na filiação à OIT",[340] o que trouxe à tona novas questões que seriam enfrentadas nas décadas seguintes e, em 1969, a Organização recebe o Prêmio Nobel da Paz.

---

[337] SÜSSEKIND, Arnaldo. Direito internacional do trabalho. São Paulo: LTr, 1983, p. 96.
[338] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Extending social security to all*: A guide through challenges and options. Genebra: OIT, 2010, p. 11. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146616.pdf. Acesso em: 4 jan. 2024.
[339] *Ibid.*, p. 12, tradução nossa.
[340] VAN DAELE, 2008, p. 500.

Ainda no âmbito da proteção social, destaca-se a Convenção n. 102, de 1952, sobre Normas Mínimas de Seguridade Social, segundo a qual os Estados-membros aderentes deveriam cobrir, em seus respectivos sistemas, pelo menos três das nove contingências indicadas no documento, quais sejam: (i) cuidados médicos; (ii) doença; (iii) desemprego involuntário; (iv) idade avançada; (v) acidente de trabalho; (vi) família; (vii) maternidade; (viii) invalidez; e (ix) sobreviventes. Dentre as três contingências eleitas, ao menos uma delas deveria versar sobre desemprego involuntário, idade avançada, acidente de trabalho, invalidez ou sobreviventes.

Também no período posterior à Declaração da Filadélfia (1944), outras Convenções versaram sobre pontos específicos relacionados à seguridade social, como, por exemplo, proteção à maternidade (Convenções n. 103, de 1952, e n. 183, de 2000), igualdade de tratamento em termos de seguridade social (Convenção n. 118, de 1962), benefícios de invalidez, velhice e para sobreviventes (Convenção n. 128, de 1967) e cuidados médicos e benefícios de doença (Convenção n. 130, de 1969).

Além da sua produção normativa, particularmente por meio de suas Convenções e Recomendações – estas últimas sem caráter vinculante, porém com importante papel na orientação das políticas internas dos Estados-membros –, a OIT também se manifesta por meio de análises, estudos, acompanhamentos e elaboração de propostas.

Estes documentos acadêmicos e científicos são elaborados pela Organização para que ela possa cumprir uma das suas funções basilares, já prevista na Declaração da Filadélfia (1944), consistente na cooperação e no auxílio e assessoramento às nações-membros para que implementem programas visando a atingir seus fins e objetivos.

Esse papel da OIT cresceu em importância ao longo dos anos, o que se pode perceber também em outras Declarações posteriores à de 1944 editadas pelo organismo. Na Declaração de 1998 sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, um de seus objetivos gerais é a identificação dos "âmbitos em que a assistência da Organização, por meio de suas atividades de cooperação técnica, possa resultar útil a seus Membros com o fim de ajudá-los a tornar efetivos esses princípios e direitos fundamentais" (item I do Anexo).

Reforçando uma atuação mais técnica e cooperativa – não apenas da Organização com relação aos Estados-membros, mas também destes últimos entre si –, um ano após a adoção da Declaração de 1998, foi lançada a Agenda de Trabalho Decente (1999),[341] sintetizando "a sua

[341] Para mais informações sobre a Agenda de Trabalho Decente da OIT, ver: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho decente*. Disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm. Acesso em: 4 jan. 2024.

missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas". A Agenda propõe quatro objetivos – "indissociáveis, interdependentes e [que] se reforçam mutuamente"[342] –, sendo um deles a *ampliação da proteção social*.[343]

Em 2008, na Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, a Organização ressalta seu papel, junto aos Estados-membros, na consecução dos objetivos da Agenda de Trabalho Decente e reconhece sua "solene obrigação de promover entre as nações do mundo, programas próprios que permitam alcançar os objetivos do pleno emprego e a elevação do nível de vida, um salário mínimo vital e a *extensão das medidas de seguridade social* para garantir ingressos básicos a quem precise" (grifou-se). A Declaração, ainda, prevê um conjunto de ações a serem adotadas pela Organização para prestar assistência a seus membros: (i) administração, recursos e relações exteriores; (ii) compreensão da situação e das necessidades dos membros e respostas a estas necessidades; (iii) promoção de assistência técnica e serviços de assessoramento; e (iv) pesquisa, coleta e intercâmbio de informações.

A busca pelo trabalho decente foi consolidada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000) e, alguns anos mais tarde, como um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) adotados pela Assembleia Geral da ONU em 2015,[344] em particular por meio do Objetivo de n. 8, de promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos (Trabalho Decente e Crescimento Econômico). Aqui, contudo, o eixo da proteção social foi deslocado para o ODS n. 1 (Erradicação da Pobreza), que, dentre suas metas, traz a implementação, em nível nacional, de "medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis". Portanto, a seguridade social aqui segue encarada em sua acepção mais ampla, não apenas como uma forma de proteção da classe trabalhadora frente às vicissitudes que lhe possam privar de seus rendimentos do trabalho, mas sim dirigida a toda à população como ferramenta útil na erradicação da pobreza.

Este olhar mais amplo para a seguridade social já vinha sendo adotado pela OIT anos antes, desde a Declaração da Filadélfia, e se tornou cada vez mais necessário particularmente em razão de fenômenos ligados ao próprio mundo do trabalho, como, *e.g.*, a crônica e

---

[342] Item I, alínea 'B', da Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa (2008).

[343] Os outros três eixos são: (i) o respeito aos direitos no trabalho, especialmente aqueles definidos como fundamentais (liberdade sindical, direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação e erradicação de todas as formas de trabalho forçado e trabalho infantil); (ii) a promoção do emprego produtivo e de qualidade; e (iii) o fortalecimento do diálogo social.

[344] Resolução 70/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas: "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável".

considerável informalidade em alguns países do sul periférico, ligada a problemas estruturais[345] que não se resolvem simplesmente com as históricas e persistentes tentativas de aumento da formalidade. Além disso, a fragmentação, heterogeneização e complexificação do trabalho,[346] que leva ao incremento de contratos atípicos – distintos daquele tradicional contrato de trabalho por tempo integral e prazo indeterminado –, aliadas aos efeitos das mudanças tecnológicas na produção e na utilização da mão de obra, desafiam soluções e modelos de seguridade social menos dependentes do trabalho formal.

Ainda em 2001, na realização da Conferência Internacional do Trabalho, com a constatação de que apenas uma em cada cinco pessoas no globo tinham acesso à cobertura adequada de seguridade social, foi encomendado o lançamento de uma *Campanha de Seguridade Social e Cobertura para Todos*,[347] cujos objetivos, a serem alcançados até 2006, incluíam (i) o alcance de melhorias concretas na cobertura do maior número possível de países; (ii) o fortalecimento do conhecimento e o desenvolvimento de ferramentas úteis para atores-chave;[348] e (iii) a colocação da segurança social no topo da agenda política internacional.

Seguindo este caminho, em 2010, a OIT lança um documento com o objetivo de guiar países através de seus desafios, mostrando-lhes opções para estender a seguridade social para todos – e não apenas aos trabalhadores formais. O relatório *Extending social security to all* defende a adoção de um *piso de proteção social*, assim concebido como um "conjunto de direitos sociais básicos, serviços e facilidades de que o cidadão global deve gozar".[349] As medidas na direção da adoção deste *standard* mínimo devem levar em consideração a universalidade, a progressividade, o pluralismo e o foco nos resultados – e não nos meios pelos quais os países se propõem a alcançá-los.

---

[345] Conforme relatório produzido pela OIT acerca da situação da seguridade social na região da América Latina e do Caribe, entre os anos de 2005 e 2015, a informalidade é identificada como um desafio estrutural. Segundo o documento, "em média, quase cinco em cada 10 empregados na região trabalham na informalidade e não contribuem para a seguridade social. A incidência de informalidade questiona a eficácia de uma proteção social estrita e exclusivamente ligada à relação formal de trabalho remunerado. É por isso que, desde o início dos anos 2000, as estratégias de cobertura foram expandidas além dos esforços históricos para melhorar a formalização e fortalecer os regimes tributários" (*Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4), p. 12, tradução nossa).

[346] ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

[347] Para mais informações sobre a Campanha, ver: ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Campaign on Social Security and Coverage for All*. Disponível em: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_025342/lang--en/index.htm. Acesso em: 4 jan. 2024.

[348] Dentre estes atores, estão o grupo das Nações Unidas, as Instituições Internacionais Financeiras, a Associação Internacional de Seguridade Social, agências de desenvolvimento, instituições nacionais (como institutos de seguridade social e universidades) e a sociedade civil.

[349] OIT, 2010, p. 14, tradução nossa.

As ideias expressas no Relatório de 2010 são reproduzidas, dois anos depois, na Recomendação n. 202 (2012) sobre Pisos de Proteção Social, que expressamente abraça o *princípio da universalidade*, baseado na solidariedade social, e indica que os Estados-membros "estabeleçam e mantenham, conforme aplicável, pisos de proteção social como elemento fundamental dos seus sistemas nacionais de segurança social" e "implementem pisos de proteção social no âmbito de estratégias para a extensão da segurança social que garantam progressivamente níveis mais elevados de segurança social ao maior número possível de pessoas, orientados pelas normas de segurança social da OIT".

São claras as referências às *escolas do direito* (*rights-based doctrine*) e *da necessidade* (*needs-based doctrine*) no Relatório *Extending social security to all*, que, já na sua primeira parte, defende o acesso à seguridade social não apenas como a concretização de um direito humano[350] e fundamental – "a segurança social foi explicitamente reconhecida como um direito humano básico e está consagrada como tal em instrumentos jurídicos internacionais"[351] –, mas também como uma das necessidades do ser humano, particularmente daqueles insertos em grupos mais vulneráveis, como, *e.g.*, trabalhadores rurais, pessoas cronicamente pobres e crianças e idosos.

O *pragmatismo* – característico da *escola da necessidade* (*needs-based doctrine*) – também é visível ao longo do documento – neste aspecto integralmente reproduzido na Recomendação n. 202 (2012) –, que apresenta, de forma sintetizada, o conjunto básico das garantias que devem ser promovidas pelos Estados-membros: (i) todos os residentes devem ter acesso a um conjunto nacionalmente definido de serviços essenciais de cuidados de saúde; (ii) todas as crianças devem ter segurança de rendimento, através de prestações destinadas a facilitar o acesso à nutrição, à educação e aos cuidados; (iii) todas as pessoas em idade ativa – desempregadas ou na pobreza – devem ter acesso a um rendimento mínimo através de regimes de assistência social, de transferência social ou de garantia de emprego; e (iv) todas as pessoas em idade avançada e com deficiência devem ter acesso a rendimento, pelo menos ao nível da linha de pobreza definida nacionalmente, através de aposentadorias.[352]

---

[350] O direito à segurança social está previsto no art. 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) – com menção específica, em seu art. 25, ao "direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle". Já o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotando a forma de um tratado, em seu art. 9º, dispõe que todos os Estados-membros reconhecem "o direito de toda pessoa à seguridade social, inclusive ao seguro social".

[351] OIT, 2010, p. 10, tradução nossa.

[352] *Ibid*.

Também se observa uma preocupação com a facticidade e acessibilidade (*affordability*) das propostas – que, segundo o relatório, podem ser instituídas, ao menos em grau mínimo, mesmo em nações mais pobres da Ásia e da África Subsaariana –, o que novamente aproxima a concepção adotada pela OIT da *escola da necessidade*, de matriz econômica e, consequentemente, atenta a questões como a escassez e distribuição de recursos.

A OIT também realiza o acompanhamento da implementação do direito universal à seguridade social nos países-membros, o que pode ser visto em relatórios periodicamente editados desde 2014 e intitulados *World Social Protection Report*.

Mais recentemente, em 2019, na Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho, a organização ratifica a necessidade de concentração de seus esforços no sentido de "desenvolver e aperfeiçoar sistemas de proteção social adequados, sustentáveis e adaptados à evolução do mundo do trabalho" (item II, 'A', 'xv'), o que passa pelo "acesso universal a uma proteção social, abrangente e sustentável" (item III, 'A', 'iii').

Um ponto interessante nas manifestações da OIT sobre a proteção social é a clara submissão das ações e medidas de caráter econômico e financeiro à consecução da justiça social. Neste aspecto, em especial, sua produção se distancia de certa forma daquela elaborada pelo Banco Mundial. Além de calcar seus fundamentos na *escola dos direitos* (*rights-based doctrine*), e não na *escola dos riscos* (*risk-based doctrine*), como faz o Banco, para este último, a redução da pobreza (o Banco não fala em justiça social) é uma consequência do crescimento econômico que, portanto, deve ser buscado ao máximo a partir de um cálculo utilitarista, independentemente de eventuais percalços sofridos por alguns indivíduos no caminho. Já a OIT, ao menos desde a Declaração da Filadélfia (1944), não admite que um único indivíduo seja deixado de fora, ao advogar o acesso universal à seguridade social, em um misto de esquemas contributivos e não contributivos.

2.2.3 O UNICEF e a proteção social de crianças e adolescentes

O Fundo Internacional de Emergência para Crianças das Nações Unidas (*United Nations International Children's Emergency Fund* – UNICEF) foi criado após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, e tinha como objetivo auxiliar crianças e jovens de todo o mundo, independentemente dos países aos quais pertencessem e seus respectivos papéis no conflito. Embora tenha sido concebido para funcionar temporariamente – daí a menção a se tratar de um

fundo emergencial –, na Assembleia da ONU de outubro de 1953,[353] seu mandato foi estendido indefinidamente.[354]

O próprio órgão divide sua história[355] em quatro fases: (i) de 1946 a 1979 – com a destruição levada a cabo pelos horrores da guerra e diante de uma crise de refugiados sem precedentes na história, o Fundo trabalhou no alívio do fardo das crianças mais vulneráveis que emergiram deste contexto, sem qualquer discriminação, tendo alargado seu escopo, para dar apoio a crianças fora da Europa, a partir de 1950, e para abranger ações em educação, a partir de 1961, em planejamento familiar, a partir de 1967, e em favelas urbanas, a partir de 1971; (ii) de 1980 a 1988 – o organismo descobriu a importância da informação e da pesquisa para os seus esforços no desenvolvimento e na sobrevivência infantis, com importantes publicações no período; (iii) de 1989 a 2005 – o Fundo se dedicou a unificar as nações em torno de sua bandeira de defesa dos direitos das crianças, com destaque para a primeira Cúpula Mundial pela Criança, realizada em Nova York em 1990, com a reunião de um número sem precedentes de chefes de estado e aprovação da Declaração sobre a Sobrevivência, Proteção e Desenvolvimento das Crianças; e (iv) de 2006 a 2020 – o UNICEF tornou-se a principal voz mundial para a sobrevivência e o desenvolvimento infantis.

Há pelo menos duas décadas, o Fundo se dedica a divulgar e assessorar Estados-membros na construção de sistemas de proteção social resilientes, inclusivos, responsivos e sustentáveis,[356] guiando-se por soluções comprovadas cientificamente e por uma *abordagem fundada nos direitos* (*rights-based approach*). Já em 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança lhe garantia o gozo de "benefícios da previdência social" (princípio 4º). Em 1990, entrou em vigor a Convenção sobre os Direitos da Criança, que, em seu art. 26, expressamente prevê o direito que todas as crianças têm de usufruir previdência social, inclusive o seguro social.

Em 2012, o Fundo lançou o Relatório *Social Protection Strategic Framework*,[357] com o intuito de apresentar sua abordagem conceitual e os princípios que orientam seu trabalho no

---

[353] Resolução 802 da Assembleia Geral da ONU.

[354] Quanto se tornou órgão permanente do sistema das Nações Unidas, embora as palavras 'Internacional' e 'Emergência' tenham sido retiradas do seu nome, a sigla UNICEF foi mantida.

[355] Sobre a história do UNICEF, *cf*: FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *UNICEF history*: reimagining the future for every child since 1946. Disponível em: https://www.unicef.org/history. Acesso em: 7 jan. 2024.

[356] FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *UNICEF's social protection response to Covid-19*: strengthening social protection systems before, during and after crises. Nova York: 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/media/84181/file/UNICEF's-social-protection-response-to-COVID-19-2020.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

[357] FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Social Protection Strategic Framework*. Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children. Nova York: UNICEF, 2012. Disponível em:

campo da proteção social diante de desafios emergentes – persistentes desigualdade e exclusão, maior volatilidade política e econômica, mudanças climáticas e necessidade de desenvolvimento sustentável, e mudanças demográficas – e, consequentemente, de demandas crescentes por tais políticas. À época, o UNICEF estava envolvido em mais de 124 programas em 88 países e, a partir desta experiência, apresentava um ponto de partida para o diálogo, integração e trocas entre os países sobre o assunto.

O Relatório define a proteção social como um "conjunto de programas e de políticas públicas e privadas com o objetivo de reduzir e eliminar vulnerabilidades socioeconômicas, a pobreza e a privação"[358] e, dentro desta abordagem ampla, são identificados quatro componentes-chave: (i) transferências sociais; (ii) programas aptos a garantir o acesso a serviços econômicos e sociais; (iii) serviços de cuidado e apoio social; e (iv) legislação e política que garantam equidade e não discriminação no acesso de crianças e famílias aos serviços, ao trabalho e a meios de subsistência.

Embora o UNICEF não contribua a partir do financiamento direto de esquemas de proteção social, propõe-se a assistir os Estados-membros no (i) desenho e implementação de sus programas e sistemas, na (ii) identificação de espaços fiscais para o incremento dos investimentos em proteção social, na (iii) promoção de conhecimento e construção de alianças e na (iv) defesa internacional para a promoção de pisos de proteção social.

O Relatório defende que o investimento na infância constitui uma janela de oportunidade, pois seu desenvolvimento físico, cognitivo e psicológico tem consequências para toda a sua vida, além do fato de os impactos positivos de tais políticas em aspectos como nutrição, saúde, educação e proteção em geral levarem a uma vida adulta produtiva. Para além destes fatores, investimentos em proteção social geram impactos econômicos positivos, como a proteção, em nível familiar, contra choques e apoio a investimentos produtivos e maior participação no mercado de trabalho, além dos efeitos contracíclicos nas economias locais.

Em suma, o UNICEF defende, no Relatório de 2012, *sistemas de proteção social integrados* com fundamento em três princípios básicos: (i) realização progressiva da cobertura universal – os países devem identificar oportunidades e *gaps*, de modo a instituir um misto de políticas e programas com vistas à universalidade; (ii) sistemas nacionais e liderança – como não há um modelo único e ideal para todas as nações (*one size fits all*), o Fundo entende que os sistemas devem ser concebidos em cada contexto de modo a se tornarem mais efetivos; e (iii)

---

https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/UNICEF_Social_Protection_Strategic_Framework_full_doc_std.pdf. Acesso em: 7 de jan. 2024.

[358] UNICEF, 2012, p. 1, tradução nossa.

proteção social inclusiva – outras dimensões da exclusão devem ser consideradas, como, por exemplo, gênero, etnia, crianças e adolescentes portadores do vírus HIV, localização geográfica, deficiência etc.

No mais, para que efetivamente sejam integrados, deve haver uma dupla abordagem. Em primeiro lugar, uma *abordagem sistêmica* é necessária, de modo a que se compreendam as políticas e programas como parte de uma verdadeira rede de proteção. Em segundo lugar, uma *abordagem multisetorial* "identifica e maximiza as ligações entre a proteção social e os resultados do setor (ou seja: educação, saúde, nutrição, desenvolvimento na primeira infância, água e saneamento, proteção infantil e HIV/AIDS)".[359]

Em que pese a clara filiação à *escola do direito* (*rights-based doctrine*), são patentes os fundamentos baseados na *escola da necessidade* (*needs-based doctrine*), inclusive, quanto ao seu aspecto mais pragmático, afinal, o UNICEF dedica uma seção do Relatório de 2012 exclusivamente aos desafios para o financiamento deste tipo de sistema integrado de proteção social, mostrando que, mesmo nos países mais pobres, há espaço fiscal para sua implementação, tratando-se mais de uma questão de vontade política do que propriamente de escassez de recursos.

Sete anos depois, em 2019, devido à rápida expansão da proteção social em países de médio e baixo rendimento – contudo, ainda em patamares muito baixos[360] –, ao aumento da participação do UNICEF e de outras instituições – inclusive organismos não governamentais – no apoio aos países quanto aos seus programas e sistemas de proteção social e sua inclusão no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 1 (erradicação da pobreza), o Fundo lançou o seu *Global Social Protection Programme Framework*.[361] A publicação se justificou, pois, apesar do contexto positivo, novas ameaças às crianças – que podem ser mitigadas a partir da proteção social – foram identificadas, dentre as quais as mudanças climáticas, urbanização, mudanças demográficas e crises humanitárias. O objetivo principal do Relatório era delinear as prioridades em proteção social – indicando dez áreas-chave –, além de fortalecer relações com governos e parceiros internacionais.

O UNICEF ratifica, em 2019, sua abordagem fundada no direito (*rights-based approach*) à proteção social universal, invocando a Declaração Universal dos Direitos do

---

[359] UNICEF, 2012, p. 41, tradução nossa.
[360] Segundo o Relatório, em 2019, duas entre três crianças não tinham acesso a benefícios de infância ou de família, sendo a cobertura menor onde a pobreza infantil é mais alta (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *UNICEF's global social protection programme framework*. Nova York: 2019. Disponível em: https://www.unicef.org/media/64601/file/Global-social-protection-programme-framework-2019.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024).
[361] *Ibid*.

Homem (1948) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990). O fundamento no direito está mais claro quando o Fundo, além dos três princípios básicos já apresentados em 2012 para os *sistemas de proteção social integrados*, arrola mais um no Relatório de 2019: o *melhor interesse da criança*.

Ainda, explica como a proteção social tem impacto em outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotados pela ONU poucos anos antes, em 2015. Em outras palavras, além de contribuir para a erradicação da pobreza e para aliviar as vulnerabilidades socioeconômicas, sistemas integrados de proteção social impactam a produtividade dos lares e as economias locais (ODS n. 8), a nutrição (ODS n. 2), a saúde (ODS n. 3), a educação (ODS n. 4), a igualdade de gênero (ODS n. 5), a higiene, saneamento e água (ODS n. 6), e a proteção infantil (ODS n. 16).

Mais uma vez, a questão do financiamento é levantada. Contudo, aqui, o Fundo chama atenção para a pequena porção dos gastos destinados especificamente com benefícios dirigidos às crianças – 1,1% do PIB no mundo, com grandes disparidades entre as regiões (mais de 2% do PIB na Europa, Ásia Central e Oceania *versus* menos de 0,7% do PIB nos estados árabes e do sul asiático). Essa insuficiência de recursos é vista como uma grande barreira para a concretização de sistemas de proteção social sensíveis à infância.

São identificados quatro componentes para um sistema de proteção social sensível à infância: (i) uma *base robusta fundada em evidências cientificas* como necessária para a sua efetividade; (ii) *política, coordenação e financiamento* – relacionados aos níveis decisórios mais altos, nos quais é concebida a estrutura do sistema, suas funções e objetivos; (iii) *programas* – integram a parte operacional do sistema e podem ser divididos em quatro áreas-chave, quais sejam, transferências sociais (em dinheiro, em bens ou em ambos), seguro social, trabalho e emprego, e serviço social (que possa conectar as famílias aos serviços e programas ideais); e (iv) *administração e entrega de serviços integrados* – concretizados a partir de bases de dados, sistemas de gestão de informação, governança, dentre outros.

Outra inovação do Relatório de 2019 é a apresentação de *dez áreas-chave de ação* do UNICEF no suporte aos sistemas nacionais de proteção social: (i) análises sobre pobreza infantil, avaliações de impacto e de sistemas; (ii) política e estratégia de desenvolvimento, coordenação e financiamento; (iii) expansão e melhoria das transferências de renda para crianças; (iv) conexão de transferências de renda com informações, conhecimento e serviços; (v) expansão e melhoria da proteção da saúde; (vi) apoio aos cuidados com a criança e empregabilidade de adolescentes; (vii) fortalecimento da força de trabalho e da assistência social, e sua conexão com as famílias; (viii) fortalecimento de sistemas administrativos

integrados; (ix) fortalecimento de sistemas nacionais de proteção social de resposta a choques; e (x) ligação de transferências monetárias humanitárias aos sistemas de proteção social.

Um ano depois do *Global Social Protection Programme Framework*, a pandemia de Covid-19 assolou o mundo e, embora ainda não tenha sido publicado novo documento estratégico no que diz respeito à estrutura dos sistemas de proteção social integrados, o Fundo, no documento *UNICEF's Social Protection Response to Covid-19*,[362] publicado ainda no início da pandemia (setembro de 2020) – e, portanto, quando ainda não se conheciam integralmente seus efeitos concretos – reforça seu compromisso no auxílio e assessoramento a países na construção de sistemas nacionais de proteção social resilientes, responsivos e sustentáveis.

Ao contrário dos relatórios e documentos que sugerem aos países-membros estruturas dos sistemas de proteção social elaborados pela OIT e pelo Banco Mundial, os documentos do UNICEF buscam apresentar, em larga medida, quais as ações do Fundo para a consecução destes objetivos junto aos governos. Pode-se dizer que os documentos do UNICEF trazem um misto de questões de direito e pragmáticas, apresentando soluções e estruturas viáveis de proteção social com um olhar especial para as crianças e os adolescentes.

É possível perceber, entretanto, que, embora a partir de abordagens diferentes, todos chegam ao mesmo consenso: *a proteção social de crianças e adolescentes se justifica sob os aspectos do risco, do direito e da necessidade*.

2.2.4 Senso comum: sistemas de proteção social sensíveis à infância

São inúmeros os trabalhos desenvolvidos em conjunto pelo UNICEF, o Banco Mundial e a OIT no que concerne à proteção social de crianças e adolescentes. Enquanto os documentos assinados pelo Banco Mundial e pelo Fundo demonstram grande interesse em aspectos como a efetividade dos sistemas de proteção social e o desenvolvimento do capital humano, aqueles elaborados em conjunto com a OIT trazem preocupações como o trabalho infantil e a concepção de sistemas fundados nos direitos humanos e na necessidade.

Como exemplo desta integração, o artigo *Common ground: UNICEF and World Bank approaches to building social protection systems*, publicado pelo Banco Mundial em 2013,[363]

[362] UNICEF, 2020.
[363] RAWLINGS; MURTHY; WINDER, 2013.

busca encontrar pontos de contato entre os Relatórios *Social Protection and Labor Strategy*,[364] publicado pelo próprio Banco, e o *Social Protection Strategic Framework*.[365] Com vistas à concretização efetiva, o documento sugere uma abordagem sistêmica aos programas e políticas de proteção social, ao reconhecer que, embora os países os coloquem em posição central no gerenciamento dos riscos e no combate à pobreza e à vulnerabilidade, em muitos deles estas ações são fragmentadas, não coordenadas e não existem em escala.

Outros exemplos relevantes são os dois relatórios conjuntos publicados pela OIT e pelo UNICEF sobre proteção social na infância e na adolescência em 2019 – *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3* – e em 2023 – *More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection*. A análise destes documentos é bastante interessante pelo momento histórico em que foram escritos – antes e depois da pandemia de Covid-19.

No Relatório conjunto de 2019, é reconhecida a importância da proteção social no alívio da pobreza, o que é tema bastante sensível para crianças, já que estas possuem o dobro de chances de estarem nesta situação quando comparadas a adultos e constituem a maioria dos que estão fora de qualquer cobertura. À época, 35% das crianças no mundo recebiam benefícios de proteção social, ainda assim, com importantes disparidades regionais, como, por exemplo, com 87% de cobertura entre as crianças da Europa e da Ásia Central e apenas 16% na África.[366]

Após demonstrar preocupação com o corte em despesas decorrentes de ajustes fiscais pelos quais vinham passando os países, a OIT e o UNICEF[367] trazem três recomendações para que se alcance o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 1.3[368] para as crianças: (i) rápida expansão de benefícios para crianças e famílias, com a realização progressiva da cobertura universal; (ii) garantir que a abordagem universal da cobertura seja parte do sistema de proteção social, que conecte a proteção infantil a outros serviços cruciais, além da renda, e que endereçam os riscos durante todo o ciclo de vida; e (iii) institucionalização do monitoramento e da informação sobre a proteção social infantil.

---

[364] WALKER, Susan *et al*. *The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012-2022*: Resilience, Equity and Opportunity. 2012.
[365] UNICEF, 2012.
[366] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Towards Universal Social Protection for Children*: Achieving SDG 1.3: ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. OIT e UNICEF: 2019. Disponível em: https://www.unicef.org/reports/towards-universal-social-protection-children-achieving-sdg-13. Acesso em: 7 jan. 2024.
[367] *Ibid*.
[368] Este ODS consiste em "implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis".

Por sua vez, o Relatório de 2023 mostra como as crianças foram desproporcionalmente atingidas pela pandemia de Covid-19, o que leva à necessidade de melhorar a capacidade de resposta aos choques pelos sistemas de proteção social. Sugere, aqui, não três, mas seis recomendações em direção à cobertura universal de crianças: (i) acelerar o processo em direção à cobertura universal como um passo crítico para assegurar seu bem-estar; (ii) garantir níveis adequados de benefícios; (iii) fornecer um leque abrangente de benefícios que proteja crianças e suas famílias em todo o ciclo de vida; (iv) garantir financiamento equitativo e sustentável; (v) construir sistemas baseados em direito, inclusivos e responsivos com relação às questões de gênero, informados pelo diálogo social e capazes de responder a múltiplos choques e crises; e (vi) garantir que os sistemas de proteção social sejam adaptáveis às mudanças no mundo do trabalho, a fim de levar segurança de renda a pais, cuidadores e suas famílias.[369]

Há inúmeros outros documentos produzidos em conjunto, que demonstram a efetiva integração dos organismos internacionais e seu comprometimento com o desenho de sistemas integrais de proteção social efetivos. Destaca-se, entretanto, dentre suas publicações mais recentes – tanto conjuntas quanto individuais – a referência recorrente a uma Declaração Conjunta assinada pelo Banco Mundial, pela OIT e pelo UNICEF, além de outras oito instituições internacionais, nacionais e não governamentais, em 2009. A Declaração, intitulada "Promovendo a proteção social sensível à infância"[370] apresenta, de forma bastante objetiva, o que significa um sistema sensível à infância e como alcançá-lo.

Dada a sua importância e por trazer conceitos e diretrizes objetivas em seu bojo, sua análise será feita nas próximas linhas e *servirá de base para o exame do sistema de proteção social brasileiro nos capítulos seguintes*, particularmente, em que medida este último é ou não sensível à infância e à adolescência sob o ponto de vista destas organizações internacionais.

A Declaração[371] conjunta e multilateral tem o objetivo de construir um maior consenso sobre a importância da adoção de *sistemas de proteção social sensíveis à infância*, a partir de explicações acerca das vulnerabilidades particulares de crianças e suas famílias, de como a proteção social leva a avanços significativos (mesmo quando crianças não são seu foco) e de quais são os princípios e abordagens para sua consecução.

Os argumentos lançados para fundamentar a abordagem defendida conversam com as três escolas que informam as diversas acepções de proteção social – do direito, do risco e da necessidade. Logo em suas razões iniciais, o documento invoca a Declaração Universal dos

[369] OIT; UNICEF, 2023.
[370] UNICEF *et al.*, 2009.
[371] *Ibid*..

Direitos do Homem (1948), a Convenção dos Direitos da Criança (1990) e a Constituição da OIT (1919 e 1944), e, em seguida, mostra como a proteção social tem sido encarada como um investimento-chave no capital humano e na quebra da transmissão intergeracional da pobreza, através de mecanismos que ajudam as pessoas a se recuperar dos riscos aos quais estão expostas ao longo do ciclo vital.

Apresenta-se, em seguida, um *conceito* de *proteção social sensível à infância* consistente em uma "abordagem baseada em evidências que visa maximizar oportunidades e resultados de desenvolvimento para crianças, considerando diferentes dimensões do seu bem-estar".[372]

Logo depois, são indicados sete *princípios norteadores* a serem considerados quando do desenho, implementação e avaliação de qualquer sistema de proteção social sensível à infância: (i) evitar impactos adversos nas crianças e reduzir ou mitigar riscos sociais e econômicos que diretamente afetem suas vidas; (ii) intervir o mais cedo possível, a fim de prevenir males irreversíveis; (iii) considerar riscos específicos da idade e do gênero, além das vulnerabilidades a que estão sujeitas as crianças ao longo de suas vidas; (iv) mitigar os efeitos de choques, da exclusão e da pobreza nas famílias, reconhecendo que famílias com crianças precisam de mais suporte para a garantia de iguais oportunidades a estas últimas; (v) fazer provisões especiais para crianças que são particularmente vulneráveis e excluídas (crianças com deficiência, marginalizadas etc.); (vi) considerar os mecanismos e dinâmicas insertas nos lares, com especial atenção à diferença de poderes entre homens e mulheres nesse ambiente e na comunidade como um todo; e (vii) incluir as vozes e opiniões de crianças, seus cuidadores e dos jovens na compreensão e concepção dos programas e políticas de proteção social.

Embora reconheça que não exista um modelo único a ser adotado por todos os países (*one size fits all*), afinal contextos políticos, institucionais, geográficos, econômicos e sociais devem ser considerados, a Declaração Conjunta sobre o Avanço da Proteção Social Sensível às Crianças[373] aponta alguns instrumentos que podem ser implementados, tais como (i) transferências sociais (em dinheiro, em bens ou em ambos), (ii) seguros sociais (contributivos, contudo, com exceções para os mais pobres), (iii) serviços sociais e (iv) políticas, legislação e regulações.

A efetiva implementação de um sistema de proteção social sensível à infância passa, inicialmente, pela necessária revisão dos programas e das políticas existentes em determinado

[372] UNICEF *et al.*, 2009, p. 2, tradução nossa.
[373] *Ibid*.

país à luz dos princípios norteadores acima indicados, levando-se em conta que a realização é gradual e progressiva, pois pode depender, inclusive, de abertura de espaço fiscal.

É muito clara a menção à *proteção social ao longo do ciclo vital*, o que indica que, desde a infância (aliás, desde a maternidade) até a velhice, os sistemas de proteção social devem proteger os seres humanos diante das contingências e dos riscos específicos que se apresentam em cada uma dessas fases.

Não obstante, no Brasil, observa-se o protagonismo das preocupações com a idade avançada no debate político e no próprio desenho institucional da previdência social – como aqui já dito, os idosos são sua "clientela preferencial".[374] Além de se distanciar do que há de mais avançado em termos de proteção social – que deve levar em conta todo o ciclo de vida –, tal concepção não passa de uma visão míope que "leva a políticas ruins porque não conecta a velhice com o curso de vida das pessoas",[375] desconsiderando que a qualidade de vida de um aposentado não depende unicamente do benefício pecuniário que recebe,[376] mas é um reflexo de toda a sua existência.

Ignora, ainda, que a forma como o Estado trata o indivíduo nas diferentes fases da vida afeta suas decisões "sobre a participação no mercado de trabalho, a organização familiar e as estratégias de investimento e poupança".[377] Há evidências de que o aumento da taxa de fecundidade e a maior participação feminina no mercado de trabalho estejam ligadas à adoção de políticas protetivas sensíveis às crianças e aos adolescentes.[378]

A propósito, este foco na idade avançada dificilmente se explica, se levarmos em consideração que se trata de uma contingência previsível e identificável[379] no tempo. Ao contrário, "necessidades sociais que afligem crianças são mais gravosas e com maior potencial ofensivo, pois a criança, sozinha, dificilmente teria condições de produzir garantia frente a tais infortúnios".[380]

---

[374] IBRAHIM, 2011, p. 239,

[375] ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Children in the welfare state*: a social investment approach. 2005, p. 15. Disponível em: https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/275/Esping-Andersen_Children.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 24 fev. 2022.

[376] *Ibid., loc. cit.*

[377] LYNCH, Julia. *Age in the welfare state*: The origins of social spending on pensioners, workers, and children. Cambridge University Press, 2006, p. 3.

[378] *Ibid*.

[379] A aposentadoria de pessoas ainda em condições de trabalhar tem origem histórica na Europa Ocidental do século VI, quando alguns afortunados começaram a doar seus bens a ordenações religiosas em troca de cuidados durante a velhice. A prática tornou-se mais comum no século XIV, contudo, bastante limitada àqueles que tinham melhores condições financeiras (WILLMORE, Larry. *Social security and the provision of retirement income*. Pensions Institute Discussion Paper No. PI-9805, 1998, p. 2. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=93824. Acesso em: 17 jun. 2022).

[380] IBRAHIM, *op. cit.*, p. 239-240.

O protagonismo da proteção das pessoas em idade avançada – em detrimento dos indivíduos em outras fases da vida – no debate político-previdenciário pode ser explicado, em parte, pela falta de representatividade política das crianças.[381] Além disso, "como a eficiência das decisões políticas marca a probabilidade de eleição ou reeleição do candidato no poder, a tendência é que as escolhas de gestão sejam marcadas por políticas de efeito positivo imediato – fato que lateraliza aquelas de cunho intergeracional".[382]

Não se nega que benefícios e serviços que garantam a estabilidade financeira dos pais ou responsáveis durante infortúnios ou choques econômicos sejam primordiais para a proteção das crianças, afinal elas dependem para sua formação de um ambiente familiar saudável, bem como apenas têm acesso a bens através de adultos por elas responsáveis. A própria Declaração conjunta de 2009 aqui analisada[383] explica que, ainda que sem foco específico nas crianças, este público sempre se beneficia de ações de proteção social (ainda que indiretamente). Contudo, pequenas nuances sobre como as crianças são consideradas no desenho, na implementação e na avaliação destes sistemas podem fazer enorme diferença em suas vidas. Isso porque: (i) crianças representam 1/3 da população da maioria dos países em desenvolvimento, compreendendo parte expressiva das pessoas em situação de pobreza; (ii) ações sensíveis à infância podem aliviar a pobreza crônica, a exclusão social e os choques externos que podem condenar suas capacidades e oportunidades para todas as suas vidas; e (iii) crianças não têm, em geral, como reivindicar seus direitos, sendo politicamente sub-representadas.[384]

Para além de justificativas e efeitos pragmáticos, não se pode desconsiderar a existência de um direito autônomo à previdência social cujos titulares são crianças e adolescentes, não apenas no plano internacional – como, *e.g.*, previsto na Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 26, item '1') –, mas também no plano interno, como se observa no inciso II do §3º do art. 227 da Constituição Federal.

No mais, como explicado no início deste capítulo, um *sistema* de proteção social deve ser um todo coerente e harmônico, dotado de unidade e ordenação, de modo que suas partes se conectem e interajam em direção a um objetivo comum. A previdência social contributiva – com suas origens no seguro social alemão e, em geral, ainda com características fortemente

---

[381] Sobre a representatividade política de crianças, ver item 3.2 *infra*.
[382] DE SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coelho; DE LIMA, Priscila Luciene Santos; DE ALMENDRA FREITAS, Maria Carolina Carvalho. Direito intergeracional e reforma da previdência. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 1, n. 26, p. 33-46, 2020, p. 39.
[383] UNICEF *et al.*, 2009.
[384] *Ibid*.

bismarckianas – deve ser analisada como parte integrante deste sistema e, assim, torna-se necessário estudar seu papel neste contexto mais amplo.

2.3 **O papel da previdência contributiva nos sistemas de proteção social sensíveis à infância e à adolescência**

Diante da complexidade dos sistemas de proteção social e da imperiosa necessidade de integração defendida pelos organismos internacionais, torna-se fundamental estudar e reposicionar o papel da previdência social contributiva (seguro social). Se, por um lado, as críticas à sua natureza excludente[385] são válidas, dada a vinculação ao mercado de trabalho formal, especialmente em contextos de alta informalidade, por outro, seria um equívoco ignorar sua relevância como pilar de sustentação e prevenção de riscos.

A previdência contributiva deve ser encarada como uma engrenagem que, ao garantir a segurança de renda dos trabalhadores e seus dependentes, atua como a primeira barreira contra a pobreza familiar, aliviando, consequentemente, o peso sobre as ações assistenciais. Desse modo, analisar a função da previdência contributiva sob a ótica da doutrina da proteção integral exige compreender como seus benefícios protegem o desenvolvimento de crianças e adolescentes.

O seguro social (previdência contributiva) é historicamente o núcleo dos sistemas de proteção. Concebido inicialmente na Alemanha no final do século XIX,[386] ele precede a própria criação do Estado de Bem-Estar Social e tem relação umbilical com o trabalho. Desenhado sob a forma de um seguro, sua função precípua é a manutenção da renda de trabalhadores e seus dependentes diante de choques que não os permitam aferir rendimentos do trabalho, como morte, incapacidade, desemprego.

Parte dos riscos cobertos se destinam à proteção de crianças e adolescentes, por se tratarem de dependentes de adultos que, via de regra, trabalham. Assim é que, no sistema

---

[385] ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Previdência social e a nova morfologia do trabalho*: em busca de um modelo inclusivo. Orientador: Fábio Zambitte Ibrahim. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021, 236f. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/17921. Acesso em: 4 dez. 2025.

[386] Além de prever a contribuição dos trabalhadores, os programas idealizados pelo Chanceler Otto von Bismarck (1815-1989), na Alemanha, consistiram em seguro-doença, proteção acidentária e seguro contra invalidez e velhice, respectivamente implementados em 1883, 1884 e 1889 (MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *História, custeio e constitucionalidade da previdência social*. São Paulo: LTr, 2015, p. 31).

brasileiro, por exemplo, os benefícios dirigidos à maternidade e à família servem, particularmente, a este propósito. O salário-maternidade garante cuidado e renda nos primeiros meses de vida – período crucial para o desenvolvimento do indivíduo. Já o salário-família, embora de valor módico e dirigido apenas a segurados de baixa renda, é importante complemento da remuneração devido em tantas quotas quantos forem os dependentes de até 14 anos de idade. O auxílio-reclusão, também dirigido ao público de baixa renda, visa a manutenção da renda familiar sempre que o segurado estiver preso e, portanto, não tenha condições de trabalhar. Por fim, a pensão por morte socorre a orfandade e a perda de renda do provedor em decorrência de seu falecimento.

O sistema contributivo, contudo, costuma deixar lacunas (*gaps*) de cobertura, já que estritamente dependente do mercado formal de trabalho. No Brasil, ela abrange cerca de 60% da população economicamente ativa,[387] mesmo com medidas relativamente recentes de ampliação, como, por exemplo, a criação e expansão do Plano Simplificado, que diminuiu as alíquotas de contribuição dos contribuintes individuais, grupo em larga formado por profissionais autônomos, historicamente excluídos da previdência. Embora seja considerada uma cobertura relativamente alta, em especial quando comparada aos demais países da região da América Latina e do Caribe,[388] está longe de ser suficiente para garantir a proteção social integral, deixando ainda uma parcela significativa da força de trabalho desprotegida.

Nesse cenário, a assistência social[389] – complexo de "bens oferecidos em prestações mínimas em dinheiro, serviços de saúde, fornecimento de alimentos e outras atenções conforme

---

[387] A Previdência Social alcançou, em dezembro de 2024, 65,007 milhões de contribuintes em dezembro de 2024, o que equivale a 59,55% da população economicamente ativa, de 109.156.404 de pessoas (BRASIL. Ministério da Previdência Social (Secretaria de Regime Geral de Previdência Social). *Boletim Estatístico da Previdência Social*, vol. 29, n. 12, dez. 2024 [2024d]. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2025/10/boletim-estatistico-da-previdencia-social-2024.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025).

[388] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024*: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. Santiago: Naciones Unidas, 2024. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social. Acesso em: 4 dez. 2025.

[389] A assistência social, organizada pela Lei n. 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), "é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (art. 1º). Será prestada por todos os entes federativos e pela própria sociedade e é regida por princípios próprios: (i) supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; (ii) universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; (iii) respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; (iv) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; e (v) divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (art. 4º).

a capacidade do gestor"[390] – funciona como importante regime complementar. De característica não contributiva e com prestações mínimas, na maior parte condicionadas à comprovação de necessidade do assistido, a assistência tem como público alvo aquelas pessoas que não conseguem trabalhar[391] ou auferir renda, e como objetivo precípuo evitar que elas caiam em situação de miséria. Portanto, é correto afirmar que quanto maior a cobertura previdenciária menor a pressão sobre a assistência social, o que reafirma a importância do seguro social no sistema de proteção social.

Um sistema de proteção social sensível à infância e à adolescência deve levar em consideração todo o complexo de programas que o compõe, com especial olhar para a complementaridade entre eles. Em outras palavras, essa abordagem não pode descartar a previdência contributiva, contudo, exige que seu desenho leve em consideração não apenas o equilíbrio financeiro e atuarial (que costuma ser o protagonista nos debates), mas também o melhor interesse da criança – em sua acepção objetiva – e a prioridade absoluta, corolários da doutrina da proteção integral. Regras muito rígidas – como, por exemplo, as que estabelecem prazos relativamente curtos para o requerimento de benefícios – ou que não levem em consideração as particularidades do beneficiário na infância e na adolescência – como as que reduzem o cálculo da renda mensal inicial da pensão por morte – podem prejudicá-los diretamente, em clara violação aos seus direitos.

Sob o aspecto pragmático, mais profundamente analisado nesse capítulo, a previdência social agrega ao capital humano, pois, ao garantir estabilidade de renda aos trabalhadores, permite que seus filhos ou dependentes permaneçam na escola e tenham acesso a um lar estável, evitando até mesmo estratégias familiares reprováveis, como o trabalho infantil, e contribuindo para a saudável solidariedade intergeracional, necessária à própria existência do regime. No mais, as diretrizes internacionais e os argumentos pragmáticos aqui expostos evidenciam que proteger a criança e o adolescente exige um arranjo em que o seguro social dialogue harmonicamente com a assistência.

O avanço – ou, ao menos, o não retrocesso – na proteção previdenciária de crianças e adolescentes, contudo, costuma enfrentar barreiras muitas vezes invisíveis. O tardio reconhecimento da condição de sujeitos de direito contribuiu para que não se avançasse o

---

[390] MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*: Tomo I – Noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997, p. 220.

[391] Para Ivanete Boschetti, enquanto a obrigação do trabalho garante o direito à cobertura dos riscos pelos benefícios previdenciários, "é a obrigação de se ter sérias razões que justifiquem o não exercício do trabalho que garante o direito às prestações assistenciais monetarizadas" (*Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016, p. 102-103).

suficiente em temas como a efetivação de sua representatividade política. O resultado já é do conhecimento de todos – quando o assunto é previdência, dominam no discurso público os debates relativos à aposentadoria (benefício dirigido, em geral, às pessoas em idade avançada), pouco se discutindo sobre os efeitos das mudanças impostas para o público infantojuvenil.

Como um grupo institucionalmente *oprimido e dominado* – conceito que será melhor aprofundado no próximo capítulo –, crianças e adolescentes também enfrentam a injustiça estrutural que costuma assolar outras minorias. Nesse cenário, além de mecanismos para a efetiva representatividade política – que devem ser urgentemente discutidos e implementados –, ganha protagonismo o Poder Judiciário e, em especial, a Suprema Corte, no seu papel institucional de proteção de direitos de minorias (contramajoritário).

No capítulo seguinte, será analisada a atuação do STF na tutela do direito fundamental à previdência social de crianças e adolescentes. A discussão abordará como a Corte deve atuar para suprir o déficit de representatividade de crianças e adolescentes, especialmente quando o princípio da proteção integral colide com argumentos baseados no equilíbrio financeiro e atuarial. Será defendida a necessidade de um maior ônus argumentativo para justificar restrições de direitos com base em impactos econômicos, analisando-se, ao final, como essa tensão se manifesta na jurisprudência a partir de estudos de casos paradigmáticos envolvendo a proteção previdenciária do público infantojuvenil.

3 **O STF E A PROTEÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PREVIDÊNCIA SOCIAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

3.1 **A condição minoritária de crianças e adolescentes e suas particularidades**

O reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direito e destinatários de proteção integral – o que se consolidou no Brasil com a Constituição de 1988 – não eliminou sua condição biológica e política de dependência. Apesar de terem direitos fundamentais reconhecidos, não dispõem de meios de reivindicá-los diretamente ou mesmo indiretamente por meio do processo político-legislativo formal. Nesse contexto, o Judiciário, enquanto instância contramajoritária, ganha relevância, em especial pela sua atuação como garantidor de direitos fundamentais de minorias sub-representadas. Este capítulo se debruçará sobre o seu papel – em especial, do Supremo Tribunal Federal (STF) – na tutela do direito fundamental à previdência social do público infantojuvenil (item 3.2 *infra*).

Crianças e adolescentes são considerados uma *minoria*, conceito cuja evolução resulta de construção interdisciplinar, a partir de contribuições das ciências antropológica, sociológica, política, filosófica e jurídica, na qual se percebe a migração de critérios[392] estritamente quantitativos (numéricos) para a caracterização qualitativa, com base, especialmente, em relações de poder.[393] Ainda assim, a diversidade e complexidade dos grupos sociais que devem ser enquadrados como minorias e o medo de se deixarem indivíduos e grupos vulneráveis de fora do espectro protetivo em razão de eventual definição geral contribuem para a dificuldade de se estabelecer um conceito amplamente aceito de minorias.

O Direito Internacional pouco socorre a essa missão. O conceito clássico de minorias, desenvolvido por Francesco Capotori, tem seus fundamentos no artigo 27 do Pacto

[392] Inicialmente abordado pela Ciência Política sob o par-conceitual maioria-minoria (focado na disputa pelo poder governamental e no peso estatístico), o conceito revelou-se insuficiente para a proteção jurídica moderna, demandando as contribuições da Sociologia, que introduziu o par dominância-subjugação para identificar grupos em situação de vulnerabilidade e não-dominância, independentemente do seu tamanho populacional. Em paralelo, a Antropologia agregou o par identidade-diferença/diversidade, rompendo com visões etnocêntricas para fundamentar o direito à especificidade cultural e ao multiculturalismo (RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; CALGARO, Gerson Amauri. Construção do conceito de minorias e o debate teórico no campo do Direito. *Sequência* (Florianópolis), v. 42, n. 89, p. e72871, 2021).
[393] *Ibid*.

Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966.[394/395] Para o ex-Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, uma minoria consiste em

> (...) um grupo numericamente inferior ao restante da população de um Estado, em posição não dominante, cujos membros – sendo nacionais do Estado – possuem características étnicas, religiosas ou linguísticas que diferem daquelas do restante da população e demonstram, ainda que apenas implicitamente, um sentimento de solidariedade voltado para a preservação de sua cultura, tradições, religião ou língua.[396]

A despeito da precisão terminológica, os elementos constitutivos identificados pelo autor (numérico, não-dominância, cidadania e solidariedade) resultam em uma definição restritiva e falha, ao não contemplar "todas as situações em que grupos humanos têm privados os seus direitos em decorrência de sua condição minoritária".[397]

Propõe-se, assim, o alargamento dessa concepção, para que sejam abrangidos "novos movimentos sociais ou novos sujeitos de direitos que trazem para a arena pública o debate sobre identidade, diferença, igualdade, desigualdade e interculturalidade",[398] transbordando as fronteiras das minorias tradicionais (étnicas, religiosas e linguísticas) para abranger "minorias sociais" ou "grupos vulneráveis" – dos quais são exemplos crianças e adolescentes, além de idosos e mulheres – definidos por critérios outros, tais como sua posição histórica de subjugação, déficit de cidadania (representatividade política) ou exclusão da participação ativa nas relações de poder.

---

[394] Artigo 27 – Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua

[395] A proteção internacional das minorias experimentou uma transição paradigmática desde o sistema da Liga das Nações (1919), caracterizado por tratados especiais que buscavam assegurar a preservação de traços diferenciais, mas que fracassaram ante as tensões de soberania nacional e a eclosão da Segunda Guerra Mundial. Com a criação da ONU, observou-se um vácuo normativo inicial quanto ao tema, uma vez que a Declaração Universal de 1948 priorizou uma filosofia de direitos individuais e de não-discriminação universal em detrimento de proteções específicas para grupos. Conforme as lições de Francesco Capotorti, o artigo 27 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) consolidou-se como o padrão moderno de referência ao preencher essa lacuna, conferindo importância jurídica à dimensão coletiva dos direitos de identidade. Sua relevância reside em assegurar que os membros de minorias possam desfrutar de sua cultura, religião e língua de forma compartilhada, estabelecendo direitos que, embora exercidos individualmente, são ontologicamente fundamentados na proteção dos interesses da coletividade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Economic and Social Council. Commission on Human Rights. *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. Relator especial: Francesco Capotorti. New York: United Nations, 1979, p. 96. (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1).

[396] *Ibid*.

[397] NÓBREGA, Luciana Nogueira; CESAR, Raquel Coelho Lenz. *O Supremo Tribunal Federal e os direitos das minorias no Brasil*: os casos Ellwanger e da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1 ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 14286-14317. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fddd7938a71db5f8. Acesso em: 5 jan. 2026.

[398] *Ibid*.

É, portanto, no âmbito interno[399] que se verifica produção legislativa mais sensível ao aspecto qualitativo das minorias, abarcando "aquele grupo de pessoas que faz parte de determinada estrutura social vigente [e] apresenta característica de subordinação em relação ao grupo que está no poder".[400] Por outro lado, essa amplitude no conceito de minorias, além de dificultar a adoção de uma definição única, leva a que, muitas vezes, seja preferível a utilização do termo "grupos vulneráveis",[401] em especial pelo Direito.

Sob o ponto de vista jusfilosófico, são valiosas as ideias de Iris Marion Young, filósofa e cientista política da Universidade de Chicago, por desenvolver um conceito de minorias que leva em consideração as individualidades, e, em especial, por seu papel como uma das principais teóricas do tema da *injustiça estrutural*.

Uma *estrutura social* pode ser definida como o conjunto de "resultados acumulados das ações das massas de indivíduos que executam os seus próprios projetos, muitas vezes sem coordenação com muitos outros",[402] sendo comum a produção de resultados não desejados por nenhum dos agentes participantes. A partir desse conceito, a filosofia se dedica a estudar o que caracteriza determinada estrutura social como justa ou injusta.

Por muito tempo, a filosofia política e moral foi dominada pela ideia de que a justiça é alcançada quando se propicia, para o maior número de pessoas, a felicidade, sem considerar intrinsicamente o indivíduo, que não é enxergado como detentor de direitos absolutos.[403] Tais ideias utilitaristas, entretanto, foram superadas a partir de críticas focadas em uma de suas características mais marcantes[404] – "não importa, exceto indiretamente, o modo como essa soma de satisfações se distribui entre os indivíduos, assim como não importa, exceto indiretamente, como cada pessoa distribui suas satisfações ao longo do tempo"[405], desde que seja produzida a satisfação máxima.

Com o desenvolvimento de novas teorias, ganhou força a ideia de que a injustiça seria problema eminentemente de distribuição, não apenas distribuição de recursos, mas também de

---

[399] Alguns exemplos relevantes, no direito brasileiro, são o Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288/2010), a Lei de Cotas (Lei n. 12.711/2012, profundamente atualizada pela Lei n. 14.723/2023), a Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146/2015), o Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), a Lei de Refúgio (Lei n. 9.474/1997), além do próprio ECA (Lei n. 8.069/1990).

[400] SECCO, Evandro Brandão. Direitos das minorias: considerações sobre o ECA e a teoria da proteção integral à criança e ao adolescente. *Caderno de Iniciação Científica*, n. 11, 2014, p. 51. Disponível em: https://revistas.direitosbc.br/CIC/article/view/95. Acesso em: 5 jan. 2026.

[401] Sobre o tema, ver: SÉGUIN, Elida. *Minorias e grupos vulneráveis*: uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

[402] YOUNG, Iris Marion. *Responsibility for justice*. Nova York: Oxford University Press, 2011, p. 62.

[403] FLEISCHACKER, Samuel. *A short history of distributive justice*. Londres: Harvard University Press, 2004, p. 103.

[404] RAWLS, 2016, p. 31.

[405] *Ibid.*, *loc. cit.*

posições e encargos entre os membros da sociedade. Para esta concepção de justiça, capitaneada por John Rawls e até hoje bastante aceita, a distribuição adequada desses elementos leva a uma estrutura social justa.[406]

Contudo, alguns autores, dentre os quais Young, consideram essa visão um pouco estreita, justamente por não levar em conta o conceito de *grupo social* como "um conjunto de pessoas diferenciadas de ao menos um outro grupo por motivos culturais, por suas práticas, (...) estilo de vida"[407] ou identidade. Embora as concepções meramente distributivas de justiça considerem o indivíduo – e sua busca pela felicidade –, a preocupação com a diferença costuma ser tratada simplesmente em temos de grupos mais ou menos favorecidos, abordagem que desconsidera ou trata de forma insuficiente outras diferenças. A justiça social não deve significar a eliminação das diferenças entre os grupos sociais – o que seria até mesmo impossível –, mas sim permitir que todos eles sejam respeitados na sociedade.

Para Young, uma estrutura social justa deve contar com "condições institucionais necessárias ao desenvolvimento e exercício das capacidades individuais e da comunicação e cooperação coletiva",[408] de modo que, mesmo em diferentes grupos sociais, os indivíduos posam autodesenvolver-se e autodeterminar-se.

O conceito de minoria em Young escora-se em duas ideias básicas – a *opressão* e a *dominação*. Segundo a concepção estrutural da autora, a opressão pode ser definida como um conjunto de processos institucionais que impedem o desenvolvimento de competências individuais e a plena participação social. Esse fenômeno se manifesta tanto na restrição ao exercício de habilidades valorizadas quanto no cerceamento da capacidade de expressão e comunicação dos sujeitos em espaços de reconhecimento público, extrapolando, portanto, a simples privação ou má distribuição de bens materiais.[409] Já a dominação "consiste em condições institucionais que limitam ou impossibilitam que os indivíduos participem da determinação de sua própria conduta ou das circunstâncias sob as quais agem".[410]

Embora não haja dúvidas que crianças e adolescentes integram uma minoria, algumas particularidades a eles atinentes os diferenciam sobremaneira de outros grupos vulneráveis, o

---

[406] RAWLS, 2016.
[407] YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 2022, p. 43.
[408] *Ibid.*, p. 39.
[409] Para Young (*op. cit.*, p. 48-63), a opressão tem cinco faces, sendo as três primeiras ligadas à divisão social do trabalho: (i) exploração, consistente na transferência de resultados do trabalho de um grupo social em benefício de outro; (ii) marginalização social; (iii) impotência, ligada à opressão vivida por aqueles que carecem de autoridade e autonomia, resultando em uma posição de invisibilidade social e privação de respeito em espaços públicos; (iv) imperialismo cultural, ligado à universalização das experiencias e cultura de um grupo social dominante, consolidando-as como o padrão normativo social; e (v) violência.
[410] *Ibid.*, p. 38.

que deve ser levado em consideração quando da elaboração, efetivação e proteção de seus direitos enquanto grupo minoritário. Tais diferenças foram estudadas por Onora O'Neill, professora emérita de Filosofia na Universidade de Cambridge. Para ela, a *natureza da dependência* de crianças e adolescentes difere da de outros grupos vulneráveis por não ser "artificialmente produzida". Sua dependência é natural, biológica e inevitável – por isso mesmo, também se atenua conforme o adolescente vai chegando perto da idade adulta. Desse modo, mudanças políticas ou sociais não conseguem combatê-las, tal como se passa com outros grupos.[411]

Há, ainda, importante diferenciação quanto à *capacidade de reivindicação*. Ao passo que indivíduos de outros grupos minoritários conseguem fazer "pressão de baixo para cima", em especial por meio de movimentos sociais, crianças, particularmente aquelas com menos idade, não possuem maturidade necessária para reivindicar seus próprios direitos.[412]

Outro aspecto é a *ausência de reciprocidade na dependência*. Enquanto em outras minorias oprimidas se observa uma dependência recíproca – o grupo opressor se beneficia dessa condição e, portanto, tem interesse em manter a opressão e a subordinação –, a dependência de crianças e adolescentes é unidirecional, pois dependem totalmente (ou quase totalmente, a depender da idade) dos adultos, ao passo que estes últimos não dependem delas para a manutenção de estruturas de poder ou produção. Aliás, na relação entre adultos e crianças, os detentores do poder (pais e educadores) geralmente têm interesse no fim da própria dependência e direcionam suas ações com o objetivo de que seus pupilos atinjam a autonomia.[413]

Diferentemente de outros grupos vulneráveis, a *condição* da infância e da adolescência é *transitória*, por se tratar de um estágio da vida do qual irão emergir. Desse modo, quando atingem a maturidade, deixam de pertencer ao grupo. Essa transitoriedade, aliada aos demais aspectos aqui considerados, ajuda a explicar a dificuldade do público infantojuvenil em formar um movimento político autônomo e estável nos mesmos moldes de outros movimentos que beneficiam grupos em condições de existência permanentes, a exemplo do feminista.[414]

Por fim, outra distinção importante é a *inadequação da ideia de paternalismo*, que é repudiada para outros grupos minoritários, mas consiste em uma realidade para crianças e adolescentes, que precisam de adultos para tomarem decisões por elas até que atinjam a maturidade.[415]

---

[411] O'NEILL, Onora. Children's rights and children's lives. *Ethics*, v. 98, n. 3, p. 445-463, 1988.
[412] *Ibid*.
[413] *Ibid*.
[414] *Ibid*.
[415] *Ibid*.

Consideradas tais particularidades, embora o conceito de opressão em Young não consiga enquadrar perfeitamente crianças e adolescentes – em especial por estarem alheios às questões envolvendo a divisão social do trabalho e à dependência natural que possuem com relação a indivíduos adultos –, a existência da dominação, enquanto conjunto de condições institucionais, é inegável quando se debruça sobre a proteção de direitos desse público.

Nesse sentido, as lições de Young são particularmente importantes para este estudo por explicar como *injustiças estruturais* perpetuam violações a direitos, não porque determinado grupo social aja conscientemente para produzi-las, mas porque normas sociais, hábitos e processos institucionais funcionam juntos para limitar as oportunidades de alguns, enquanto privilegiam outros.

Por outro lado, as especificidades que envolvem a condição de crianças e adolescentes enquanto minoria fazem com que sua situação de vulnerabilidade não possa ser facilmente endereçada com ferramentas comumente usadas para a emancipação de outros grupos minoritários – a exemplo de ações afirmativas, além de outras formas de empoderamento de indivíduos para que exerçam plenamente seus direitos.

Como visto, diferentemente de outras minorias, crianças e adolescentes nutrem uma dependência natural e unidirecional, o que constitui obstáculo prático à sua organização enquanto força de pressão. Ao não constituírem uma "voz eleitoral" relevante, seus interesses costumam perder espaço para pautas com maior apelo ao imediatismo das eleições, afinal, a preferência por decisões e projetos políticos com impacto na ascensão e/ou na manutenção imediata do agente no poder (eleição ou reeleição) revela tendência a que "as escolhas de gestão sejam marcadas por políticas de efeito positivo imediato, fato que lateraliza aquelas de cunho intergeracional",[416] a exemplo da proteção previdenciária do público infantojuvenil.

Não que essa situação escape totalmente à lógica da dominação, como, por exemplo, mostra Jeremy Roche,[417] para quem o silenciamento político de crianças e adolescentes é um produto das atitudes e práticas da sociedade "adultizada", em que são tratados como incompetentes ou irracionais por natureza, mesmo quando a prática revela muitos casos em que jovens assumem responsabilidades domésticas complexas, por exemplo, ao cuidarem de irmãos ou ascendentes. Cabe, assim, à sociedade, e, em particular, aos adultos, reconhecer sua

[416] DE SÉLLOS-KNOERR *et al.*, 2020, p. 39.
[417] ROCHE, Jeremy. Children: Rights, participation and citizenship. *Childhood*, v. 6, n. 4, p. 475-493, 1999.

responsabilidade coletiva[418] no funcionamento das instituições, no monitoramento de suas ações e na manutenção de um espaço público de diálogo.

Ilustrativamente, Jeremy Roche[419] traça paralelo histórico com a conquista da cidadania por grupos outrora excluídos, como mulheres e cidadãos sem propriedade, para sustentar a possibilidade de evolução para uma cidadania participativa do público infantojuvenil. Para isso, ao contrário do modelo clássico,[420] que condiciona a cidadania à autonomia plena, o autor propõe uma solução fundamentada na interdependência entre os atores sociais e na exigência de que as instituições sociais, educacionais e jurídicas intensifiquem as práticas de escuta.

A democracia, enquanto elemento e condição da justiça social, pressupõe que todos tenham "o direito e a oportunidade de participar em deliberações e tomadas de decisão de instituições cujas ações contribuam ou afetem diretamente suas vidas".[421]

No entanto, enquanto novos mecanismos de participação política de crianças e adolescentes não são instituídos, desenvolvidos ou aprimorados, a atuação do Poder Judiciário – e, em especial, do STF – assume uma dimensão essencialmente democrática. Frente à incapacidade, ou, ao menos, enorme dificuldade de articulação direta do público infantojuvenil no processo legislativo, a função contramajoritária da Corte revela-se, ao menos em tese, como mecanismo institucional apto a garantir a eficácia da proteção integral e da prioridade absoluta conferidas no texto constitucional, salvaguardando direitos fundamentais dessa minoria "silenciosa", como o previdenciário, das omissões e escolhas conjunturais das maiorias políticas.

---

[418] Young (2011) explica que, em situações de injustiça estrutural, a responsabilidade não se confunde com a culpa. Enquanto a última se relaciona a ações passadas que contribuíram para determinado resultado e podem ser atribuídas a algum indivíduo, empresa ou grupo identificáveis, a responsabilidade analisa a ação presente dos indivíduos e seus possíveis efeitos no futuro. Portanto, a culpa é individualizada e a responsabilidade é coletiva. Ainda, a culpa é comumente reparada pela punição e reparação do dano, ao passo que a responsabilidade exige engajamento – em especial daqueles privilegiados pela estrutura social, por contarem com maior representatividade política e poder – na mudança de normas e comportamentos que levem ao funcionamento mais justo das instituições.

[419] ROCHE, 1999.

[420] Refere-se o autor ao conceito desenvolvido por T. H. Marshal. *Cf.* MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

[421] YOUNG, 2022, p. 91.

3.2 **O papel do STF na proteção de direitos de crianças e adolescentes: a importância da efetividade dos diálogos com a cidadania**

O Brasil adota os sistemas difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, o que, somado aos fenômenos do neoconstitucionalismo e da constitucionalização do direito,[422] acabam por conferir ao Poder Judiciário certo protagonismo, já que a "interpretação jurídica, nos dias atuais, reserva para o juiz papel muito mais proativo, que inclui a atribuição de sentido a princípios abstratos e conceitos jurídicos indeterminados, bem como a realização de ponderações".[423]

Essa posição de destaque ocupada pelo Judiciário é alvo de inúmeras críticas. Uma delas está relacionada à sua atuação *contramajoritária*.[424] Ao mesmo tempo em que o Judiciário, no desenho institucional previsto na Constituição, costuma dar a última palavra em termos do que é ou não constitucional, é o único dos três poderes cujos membros não foram eleitos. Isso, contudo, não significa a total imunidade ao sistema de freios e contrapesos, pois há fatores institucionais, concretizados em "mecanismos de reação política",[425] que influenciam as próprias decisões judiciais, a exemplo da "nomeação dos ministros do STF pelo presidente da República com sua confirmação pelo Senado, a possibilidade de aprovação de emenda constitucional superadora de decisão do STF, ou mesmo dificuldades de implementação de decisões judiciais".[426]

Não obstante, o fato é que alguns juízes nomeados podem sobrepor sua própria interpretação constitucional àquela conferida por agentes eleitos, invalidando atos normativos por eles editados. Essa aparente incongruência em um ambiente democrático – chamada de "dificuldade contramajoritária"[427] –, entretanto, é dissolvida ao se conferir legitimidade democrática à jurisdição constitucional dada sua aptidão para garantir as regras do jogo

---

[422] BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *In*: *A razão e o voto*: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV, p. 25-77, 2017.
[423] *Ibid.*, p. 33.
[424] Barroso identifica, ainda, dois outros papeis desempenhados pelas Cortes Supremas em democracias contemporâneas – o papel *representativo* e o *iluminista* (BARROSO, Luís Roberto. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. *In*: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (coords.). *Democracia e Sistema de Justiça*: obra em homenagem aos 10 anos do ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal, v. 10, p. 365-383, 2018).
[425] BRANDÃO, Rodrigo. O limitado estoque de decisões contramajoritárias na jurisdição constitucional. *In*: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (orgs.). *A razão e o voto*: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 420-438, 2017, p. 433.
[426] *Ibid.*, p. 422.
[427] BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch*: the Supreme Court at the bar of politics. New York: Yale University Press, 1986, p. 16-28.

democrático e para que se preservem e protejam direitos fundamentais, "que correspondem ao mínimo ético e à reserva de justiça de uma comunidade política, insuscetíveis de ser atropelados por deliberação política majoritária".[428]

Portanto, o Poder Judiciário age como garantidor de que não será permitida a opressão das minorias sub-representadas pela maioria. E o faz justamente "por sua capacidade de ser um fórum de princípios – isto é, de valores constitucionais, e não de política – e de razão pública – isto é, de argumentos que possam ser aceitos por todos os envolvidos no debate".[429] Por não serem eleitos e por contarem com outras garantias (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos subsídios), seus membros estariam insulados do processo eleitoral e, consequentemente, poderiam pautar suas decisões com base em argumentos jurídicos.[430]

Embora o controle de constitucionalidade seja realizado, no Direito brasileiro, por todos os órgãos jurisdicionais, as análises neste capítulo serão limitadas à atuação do STF no desempenho da jurisdição constitucional.

Ora, se crianças e adolescentes constituem uma minoria qualitativa, sem acesso ao sistema de representação política, já que só podem votar a partir dos 16 anos de idade, sua proteção, enquanto grupo, não é apenas tarefa do STF, mas integra a própria razão de ser de sua posição institucional. Portanto, o papel contramajoritário da corte se legitima justamente com a proteção daquelas que não conseguem se fazer representar no Congresso Nacional.

Entretanto, para que se legitime tal função jurisdicional e para que sejam efetivamente garantidos direitos fundamentais de minorias, são de suma importância os *diálogos da Corte com a cidadania*, ideia complementar à de diálogos institucionais,[431] que também se apresenta como apta a resolver o problema da legitimidade democrática do controle de constitucionalidade judicial, já que, à luz de seus fundamentos, o Judiciário não teria o monopólio – ou mesmo a última palavra em alguns casos[432] – da interpretação constitucional.

---

[428] BARROSO, *op. cit.*, p. 15.
[429] BARROSO, 2018, p. 16.
[430] Isso não significa, contudo, que o Judiciário seja completamente imune à opinião pública e à influência de grupos de interesse, justamente porque a Corte, em seu instinto de autopreservação, costuma sopesar os riscos de utilização dos mecanismos de reação política e, ainda, ao apoio popular difuso – que é o "suporte popular à Suprema Corte como instituição, que persiste mesmo na hipótese de discordância quanto a decisões específicas" (BRANDÃO, 2017, p. 432).
[431] NUNES, Daniel Capecchi. *Minorias no Supremo Tribunal Federal*: entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania. 3. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.
[432] No Brasil, tramita Proposta de Emenda à Constituição (PEC n. 28/2024), para conceder "ao Congresso Nacional a competência para sustar decisões do STF que, segundo avaliação das Casas Legislativas, ultrapassem o exercício adequado da função jurisdicional" (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator à Proposta de Emenda à Constituição n. 28, de 2024* [2024a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2469504&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PEC%2028/2024. Acesso em: 18 fev. 2025).

A concepção de diálogos institucionais considera as capacidades das instituições[433] – *e.g.*, seus níveis de especialização, recursos e legitimidade democrática –, a fim de melhor identificar qual ramo (ou quais ramos, já que também se admite a atuação concertada entre os poderes) tem melhores condições de atuar em uma dada situação concreta. Sem que haja soluções ideais ou apriorísticas,[434] a interpretação constitucional deve ser feita considerando as particularidades de cada questão, inclusive, as limitações do mundo real (aí incluídos aspectos materiais, políticos, circunstanciais etc.), que podem variar ao longo do tempo.

A noção de "diálogos", portanto, vem, justamente, da acomodação e/ou modificação das decisões e das interpretações conforme passam de uma instância para outra.[435] A interpretação constitucional, portanto, é um processo contínuo e dinâmico, que envolve constante interação entre os poderes, residindo justamente nesses *diálogos institucionais* a garantia de participação mais pluralista e democrática. Em apertada síntese, tais teorias abrangem aspectos como a maior interação entre os poderes na tomada de decisões e na interpretação constitucional, além da existência de mecanismos de resposta legislativa às decisões judiciais.[436]

A diferença, contudo, entre os diálogos institucionais e os diálogos com a cidadania é que aqueles estão preocupados com a capacidade das instituições de dialogar em entre si para definir os sentidos da Constituição, ao passo que o objeto central dos diálogos com a cidadania "é a capacidade que as instituições têm de dialogar com as entidades da sociedade civil, ou seja, com grupos que não estejam inseridos nem no sistema político e nem no sistema econômico".[437]

Portanto, os diálogos com a cidadania

> podem ser definidos como a teorização acerca das potencialidades e limitações que um órgão constitucional tem para recepcionar as narrativas acerca da Constituição oriundas da sociedade civil, fundando-se em uma preocupação "interativista" no que concerne à relação entre poderes constitucionais e a sociedade civil.[438]

---

[433] SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Mich. L. Rev.*, v. 101, p. 885, 2002.
[434] Cass Sunstein e Adrian Vermeule apresentam as ideias de primeira melhor e segunda melhor decisão, de modo que aquela estaria baseada em princípios teóricos, por juízes dotados de conhecimento completo e objetividade, em um mundo perfeito, sem considerar as falhas ou limitações das instituições e dos indivíduos. Já a segunda melhor decisão é a que considera limitações reais do mundo e das instituições, e a falibilidade dos juízes – a limitação de seus conhecimentos, seus preconceitos e pressões externas –, de modo a se obter a melhor solução possível, considerando, inclusive, seus efeitos dinâmicos e suas consequências para atores privados e públicos (SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Mich. L. Rev.*, v. 101, p. 885, 2002).
[435] Um exemplo é o fenômeno do *backlash*, que ocorre quando há "reação brusca de um Poder estatal a uma ação adotada por outro" (TAVARES, Marcelo Leonardo. O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial. *Revista de Informação Legislativa*, v. 59, n. 233, p. 11-33, 2022, p. 12).
[436] BATEUP, Christine. The dialogic promise-assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Brook. L. Rev.*, v. 71, p. 1109, 2005.
[437] NUNES, 2025, p. 12.
[438] *Ibid.*, p. 11.

Para que se ultrapasse a dificuldade contramajoritária, a Corte "tem um importante papel de garantir que as narrativas constitucionais oriundas de grupos sociais sem acesso aos poderes políticos majoritários, possam ser traduzidas na linguagem da esfera pública institucional".[439] Concretiza-se tal direito quando determinado grupo, mesmo minoritário, tem seus argumentos levados em consideração e à deliberação, garantindo-lhe verdadeira oportunidade de ser ouvido.

A questão ultrapassa a mera legitimidade do aspecto contramajoritário da atuação judicial. Em uma sociedade democrática, legítima será a interpretação constitucional em que se observa verdadeira interlocução entre as diversas visões de mundo,[440] de modo que, "fora desse cenário, a constituição perde seus laços com as disputas da realidade social e, em vez de ser um instrumento de garantia de direitos de grupos fragilizados, corre o risco de se tornar uma caixa forte, colaborando com a perpetuação de desigualdades".[441]

Não obstante, estudos têm demonstrado problemas na participação efetiva da sociedade civil na interpretação constitucional pelo STF, ao apontar para um verdadeiro descompasso entre o discurso jurídico da legitimidade do sistema de controle de constitucionalidade, como protetor democrático e de direitos fundamentais de minorias, e a prática judicial da Corte. Aspectos como a predominância de grupos corporativos e partidos políticos na utilização do sistema, além de sua seletividade – que acaba priorizando pautas desses grupos mais articulados e com melhor acesso à Corte, em detrimento daquelas afetas a direitos fundamentais individuais –, põem em xeque o discurso do acesso à justiça pela via do controle concentrado garantido pela Constituição de 1988.[442] No mais, tornam "eventuais e circunstanciais os episódios de concretização de direitos a partir da releitura do texto constitucional oriunda das demandas dos grupos sociais alijados do centro do poder".[443]

Importante análise sobre o tema das minorias no STF foi desenvolvida por Daniel Capecchi Nunes.[444] A partir de pesquisa com foco no momento pré-decisional do controle de constitucionalidade abstrato (quando a Corte interage com legitimados e não-legitimados), o autor identifica três eixos problemáticos para a efetiva permeabilidade constitucional e sugere

---

[439] NUNES, 2025, p. 36.
[440] A teoria do *constitucionalismo popular* defende que o povo deve ser o protagonista na interpretação da Constituição, em nítida crítica à supremacia judicial e à ideia de que os juízes seriam os melhores intérpretes da Constituição (BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Última palavra e diálogos constitucionais: caminhos e descaminhos na jurisdição constitucional brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, v. 58, n. 231, p. 181-200, 2021, p. 189).
[441] NUNES, *op. cit.*, p. 92.
[442] ARAÚJO COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?*: o descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541. Acesso em: 28 fev. 2026.
[443] NUNES, *op. cit.*, p. 169.
[444] *Ibid.*

mudanças. São eles: (i) os filtros na legitimidade para propor ações de controle abstrato, em especial impostos pela jurisprudência do próprio Supremo, ao restringir a interpretação do art. 103 da Constituição;[445] (ii) a agenda decisória da Corte; e (iii) a forma de sua interação com a sociedade civil por meio das audiências públicas e dos pedidos de *amici curiae*.

Em relação à (i) *legitimação ativa*, a jurisprudência da Corte se firmou no sentido de que o rol do art. 103 da CRFB não é homogêneo quanto ao interesse de agir e impôs uma divisão entre os legitimados em universais[446] e especiais, exigindo destes últimos – dentre eles as confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional – pertinência temática[447] entre a norma violadora do texto constitucional questionada e os interesses de seus membros.

Posteriormente, a Corte também firmou interpretação restritiva quanto ao que constituiriam "entidades de classe de âmbito nacional" (art. 103, IX, da CRFB), limitando-as àquelas que possuam filiados em ao menos nove Estados e que representem interesses profissionais ou econômicos típicos da classe representada.

Essa autorrestrição produziu efeitos concretos traduzidos no alto grau de sucesso no Tribunal de entidades engajadas na defesa de atividades econômicas e na enorme dificuldade de acesso à via do controle abstrato por entidades voltadas exclusivamente à defesa de direitos fundamentais. Desse modo, "mesmo quando uma decisão é fundamentada com base em diretos fundamentais, trata-se, em regra, de uma interpretação corporativista do conteúdo dos direitos, tendente a proteger grupos já privilegiados na estrutura social".[448]

Sob a ótica da defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, tal restrição é particularmente problemática. Dentre os legitimados, a sociedade civil estaria propriamente representada pelas entidades de classe e pelas confederações sindicais. Contudo, a limitação da

---

[445] Segundo o autor, a jurisprudência do Tribunal se firmou na contramão da pretensão do Constituinte, que, ao ampliar o rol de legitimados para propor ações de controle abstrato, deu importante "voto de confiança" à sociedade civil. Outras preocupações – como o papel de "árbitro prudente" de conflitos institucionais e a redução da carga de trabalho – se sobrepuseram ao propósito de "atribuir maior poder à sociedade civil na disputa judicial pelos sentidos da Constituição" (NUNES, 2025, p. 193).

[446] São legitimados universais o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e os partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

[447] O julgamento da ADI 305-4/RN, em 1991, é o marco inicial da jurisprudência do STF sobre a exigência de pertinência temática para os chamados "legitimados especiais". Em seu voto, o Ministro Sepúlveda Pertence definiu a pertinência temática como uma "pertinência subjetiva da lide", sob o fundamento de que, por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado com fins institucionais limitados por seus estatutos, a capacidade processual das entidades de classe, no controle concentrado, ficaria circunscrita à defesa desses objetivos institucionais. Desse modo, o interesse de agir surge da relação de adequação entre o objetivo da entidade e o conteúdo do ato impugnado, ou seja, se a norma não afeta a classe representada, a entidade não possui legitimidade para provocar o STF via controle concentrado (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 305-4/RN*. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, 22 mai. 1991. Diário da Justiça, Seção 1, 6 mai. 1994, p. 10476. Ementário nº 1743-01).

[448] NUNES, *op. cit.*, p. 204-205.

atuação destas últimas a interesses profissionais e as exigências impostas pela própria jurisprudência do Supremo à atuação das primeiras revela a dificuldade para que crianças e adolescentes, por meio de entidades organizadas para a proteção de seus direitos, sejam sujeitos ativos em demandas no controle abstrato.

Apenas de forma excepcional a Corte vem entendendo pela legitimidade de entidades voltadas à defesa de um tema jurídico ou social. É o caso do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM). Em caso paradigmático,[449] entendeu-se que, embora os membros do IBDFAM tenham profissões diferentes, eles são unidos por um objetivo institucional homogêneo: a defesa e o estudo do Direito de Família e, em particular, a "defesa, promoção e proteção de direitos humanos, em especial ao direito de crianças, adolescentes e idosos à convivência familiar e comunitária" (art. 3º, XII, do seu Estatuto Social).[450] A "classe", portanto, foi interpretada de forma finalística, com foco na especialidade do tema e não apenas na categoria profissional dos associados. Além disso, constatou-se o nexo entre a atividade do Instituto (proteção da família e seus integrantes) e o objeto da ação (tributação de pensão alimentícia).

A jurisprudência está evoluindo neste sentido. Em seu voto na ADPF 527,[451] o Ministro Luís Roberto Barroso asseverou que a "limitação do conceito de classe à categoria econômica e social onera de forma desproporcional as entidades de defesa de grupos minoritários e vulneráveis, ligados entre si pela defesa de valores existenciais indiscutivelmente amparados pela Constituição". Entretanto, não se tem, ainda, um conceito "perfeitamente elaborado"[452] de entidades de classe de âmbito nacional, o que, na prática, permite que o STF adapte "constantemente o sentido da expressão, a depender da situação jurídica em questão".[453/454]

---

[449] Na ADI 5422, em que o Instituto questionou a incidência do Imposto de Renda (IR) sobre os valores recebidos a título de pensão alimentícia, o STF entendeu que, em casos envolvendo direitos fundamentais de grupos vulneráveis ou minoritários, a exigência de que a entidade represente uma categoria profissional estrita deve ser flexibilizada em favor da representatividade temática e da homogeneidade de interesses sociais (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.422/DF*. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 6 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 167, 23 ago. 2022 [2022d]).

[450] INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). *Estatuto Social do Instituto Brasileiro de Direito da Família*. Disponível em: https://ibdfam.org.br/conheca-o-ibdfam/estatuto-ibdfam. Acesso em: 28 fev. 2026.

[451] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 527/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 26 mar. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 mai. 2021 [2021d].

[452] NUNES, 2025, p. 221.

[453] *Ibid., loc. cit*.

[454] Em recente julgamento, o STF extinguiu sem resolução de mérito uma ADI por ter reconhecido a ilegitimidade ativa da Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS). No Agravo Regimental, a Corte entendeu que a ADFAS não se enquadra no conceito de entidade de classe, pois esta deve representar uma categoria profissional ou econômica específica. Já a ADFAS congrega associados de diversas profissões, com uma composição heterogênea. A decisão explicou que associações voltadas à defesa de um tema jurídico ou social (como o Direito de Família) não possuem, por si só, legitimidade para ADI – para a Corte, defender a família é

Quanto à (ii) *agenda decisória do Supremo*, a falta de critérios transparentes e objetivos para a inclusão dos casos em pauta pode levar à ausência de garantias de observância de prazo razoável para a solução de determinada questão. Embora o autor reconheça que a autonomia na fixação da pauta seja fundamental para a própria sobrevivência política da Corte, chama atenção para a falta de "reflexão racional e clara produzida por todos os ministros, ou seja, pela Corte como um todo".[455] Ademais, os papéis do Ministro Relator, que, segundo o Regimento Interno da Corte, pode extrapolar o prazo de 30 dias para preparar seu voto em caso de acúmulo de serviço – o que é uma realidade no Tribunal – e do Ministro Presidente, na definição da pauta, levam à ausência de previsibilidade sobre quando as causas serão julgadas.[456]

Por fim, quanto aos (iii) *instrumentos de interação da Corte com a sociedade civil*, é problemático o funcionamento das audiências públicas e dos *amici curiae* no controle de constitucionalidade.

As audiências públicas têm como aspectos positivos a abertura das portas da jurisdição constitucional para outros atores sociais – permitindo-lhes participação efetiva e contribuição nas deliberações, o que antes não acontecia[457] –, o incremento no volume de informações que chegam até os decisores, a contraposição de argumentos e a aproximação entre o Tribunal e a sociedade (com aumento do apoio popular). Entretanto, na prática, constata-se certo desvirtuamento de sua utilização, em especial a partir de problemas com a incorporação de seu conteúdo na decisão final da Corte e com a escolha dos participantes.[458]

Tais problemas são identificados a partir de alguns fatores observáveis na prática, tais como o baixo número de Ministros que comparecem às audiências públicas – ainda que possam ter acesso ao seu conteúdo posteriormente à sua realização –, a ausência de registro nos autos do ocorrido e discutido, e a predominância de menções às discussões no voto do Ministro

---

um interesse de toda a sociedade, o que tornaria a associação uma espécie de "defensora universal", facilitando o caminho para a banalização da jurisdição constitucional. Deste modo, o reconhecimento da legitimidade de entidades como o IBDFAM (Instituto Brasileiro de Direito de Família) ou a APIB (Articulação dos Povos Indígenas do Brasil) tem ocorrido de forma excepcional, apenas quando a ação visa à proteção de direitos fundamentais de grupos minoritários ou vulneráveis, o que, segundo a Corte, não aconteceu no caso concreto – que envolvia o art. 94-A da Lei de Registros Públicos (Lei n. 6.015/1973), incluído pela Lei n. 14.382/2022 e que facilitou a formalização e a dissolução de uniões estáveis (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.260 AgR/DF*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 17 nov. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 nov. 2025).

[455] NUNES, 2025, p. 232.

[456] *Ibid.*, p. 229-237.

[457] As audiências públicas foram introduzidas pelas Leis n. 9.868/1999 (processo e julgamento da ADI e da ADC perante o STF) e n. 9.882/1999 (processo e julgamento da ADPF).

[458] LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. *Os diálogos sociais no STF*: as audiências públicas, o amicus curiae e a democratização da jurisdição constitucional brasileira. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, Linha de Direito Público. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, 220 f. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9400. Acesso em: 28 fev. 2026.

Relator, de modo que, quanto aos demais, comumente o conteúdo das audiências públicas é utilizado, quando muito, como instrumento de reforço argumentativo.[459] Ainda é digna de crítica a discricionariedade do Ministro que convoca a audiência pública na seleção daqueles que poderão participar dela, o que a afasta de "um direito da sociedade para se tornar uma prerrogativa do relator".[460/461]

De igual modo, a participação de *amici curiae* também é cercada de dificuldades, como, por exemplo, os exíguos prazos para considerações de suas manifestações pelos Ministros, a baixa efetividade das sustentações orais – feitas em sessões às quais os Ministros comparecem com seus votos já prontos[462] – e a irrecorribilidade da decisão que admite ou indefere seu ingresso nos autos.[463]

Essas dificuldades nos diálogos com a cidadania atingem crianças e adolescentes, enquanto grupo minoritário, de forma particular. Ao contrário de outras minorias oprimidas, cujas barreiras são socialmente construídas e passíveis de rompimento pela via do empoderamento e da mobilização política, a dependência do público infantojuvenil é biológica, natural e unidirecional. Essa vulnerabilidade intrínseca à sua condição impede – ou, no mínimo, dificulta – sua articulação na defesa de seus interesses, tornando o grupo dependente da boa vontade e da capacidade de escuta das instituições adultas.

Nesse cenário, o papel contramajoritário do STF ganha importância e relevância, pois, diante de um processo legislativo premido pelo imediatismo das eleições, em que direitos intergeracionais costumam ser postos de lado, a Corte surge como o último refúgio para que a proteção integral e a prioridade absoluta não sejam reduzidas a uma promessa constitucional apenas simbólica.

Em consequência, as dificuldades estruturais do sistema de controle concentrado de constitucionalidade brasileiro atingem duramente crianças e adolescentes. Afinal, se a proteção de minorias no STF já é obstaculizada por filtros de legitimidade ativa, pela hegemonia das pautas corporativas, econômicas e partidárias, e pelo parco funcionamento dos instrumentos de

---

[459] LEITE, 2014.
[460] NUNES, 2025, p. 101.
[461] O Regimento Interno do STF admite que, além do Ministro Relator, o Presidente da Corte convoque "audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal" (art. 13, XVII).
[462] NUNES, *op. cit.*, p. 103.
[463] Nos termos do §2º do art. 7º da Lei n. 9.868/1999, "o relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades".

diálogo com a sociedade civil (em especial as audiências públicas e os *amici curiae*), no caso da infância e da adolescência, esses obstáculos são drasticamente potencializados.

A invisibilidade política de crianças e adolescentes reflete-se na sua invisibilidade processual, já que a ausência de uma classe profissional ou econômica que unifique os interesses infantojuvenis dificulta o acesso direto dessas demandas ao Tribunal, muitas vezes dependendo da atuação de legitimados universais que podem ter outras prioridades na agenda.

O resultado, em especial quando se está diante de casos de Direito Previdenciário, em que a diminuição e/ou a perda de direitos de crianças e adolescentes costumam acontecer em um contexto mais amplo – com a alteração de regras voltadas a todos os segurados e dependentes –, é a falta de enfrentamento dialógico e aprofundado, pela Corte, dos impactos de tais alterações e criações normativas sobre este público à luz dos princípios que deveriam nortear não apenas a produção legislativa, mas, também, a própria atividade interpretativa.

Na seção seguinte, propõe-se uma análise empírica a partir de estudos de casos emblemáticos que versam sobre o direito fundamental à previdência social de crianças e adolescentes, com vistas à investigação da coerência argumentativa da Corte frente à doutrina da proteção integral.

3.3 **Estudo de casos**

3.3.1 Criança e adolescente sob guarda[464]

A Lei n. 8.213/1991, em sua redação original, quanto aos dependentes do segurado do RGPS, equiparava a filho, "mediante declaração do segurado: o enteado; o menor que, por determinação judicial, esteja sob a sua guarda; e o menor que esteja sob sua tutela e não possua condições suficientes para o próprio sustento e educação" (art. 16, §2º).

[464] Este tópico reflete resultados do Grupo de Pesquisa em Direito Previdenciário, conduzido pelo Professor Doutor Marcelo Leonardo Tavares, no primeiro semestre de 2023, no Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, e, posteriormente, publicado em revista cientifica. *Cf.* TAVARES, Marcelo Leonardo; ALMEIDA, Fernanda Cabral. A (des)proteção previdenciária da criança e do adolescente sob guarda: uma insegurança prolongada. *Revista de Informação Legislativa*, v. 61, p. 191-217, 2024.

Não obstante, em 1996, a Medida Provisória n. 1.523, convertida na Lei n. 9.528/97, com o intuito de coibir fraudes,[465] alterou a redação do dispositivo legal supracitado, para dispor que o "enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica". Portanto, a um só tempo, a norma excluiu a menção ao "menor"[466] sob guarda e, ainda, exigiu a comprovação da dependência econômica – encargo superior à mera declaração do segurado – para a equiparação do enteado e do tutelado à condição de filho. A presunção de dependência econômica, portanto, ficou restrita aos filhos.

Tal alteração legislativa, entretanto, conflitava com o ECA, que, no §3º de seu art. 33, dispõe que "a guarda confere à criança ou adolescente a condição de dependente, para todos os fins e efeitos de direito, *inclusive previdenciários*" [grifou-se].

A mudança causou enorme celeuma na doutrina e na jurisprudência. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por exemplo, chamado a decidir acerca da legalidade da nova norma, oscilou em suas decisões – ora não conferindo ao "menor" sob guarda a condição de dependente previdenciário se o segurado tivesse falecido após a vigência da Medida Provisória[467], ora garantindo-lhe o benefício[468] independentemente da data de óbito do segurado. As decisões calcavam-se no critério da especialidade da norma como meio de interpretação e decisão do conflito. Contudo, ao passo que uns entendiam ser a lei previdenciária a norma especial, além de mais recente, outros viam a especialidade no ECA.

Apenas em 2018, a Corte Superior fixou o Tema Repetitivo 932,[469] no sentido de que o "menor" sob guarda tem direito à concessão do benefício previdenciário, mesmo que o óbito do guardião tenha ocorrido após a vigência da Medida Provisória 1.523/96, fundando-se "essa conclusão na qualidade de lei especial do Estatuto da Criança e do Adolescente (8.069/90), frente à legislação previdenciária".

---

[465] BITTENCOURT, Renata Osório Caciquinho; BORSIO, Marcelo Fernando; PIRES, Luiz Henrique Paiva. A (in)visibilisade do menor sob guarda e a pensão por morte. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*, v. 7, n. 2, p. 63-79, 2022, p. 67-68.

[466] Embora não se recomende o uso do vocábulo "menor" para se referir a crianças e adolescentes, em razão do estigma ligado ao termo a partir das já suplantadas da Doutrinas do Direito Penal do Menor e do Menor em Situação Irregular, uma vez que a lei previdenciária questionada e a própria decisão do STF objeto de análise o utilizam, a menção ao termo será aqui feita entre aspas.

[467] *E.g.*, EREsp 642915 RS, Relator: Ministro Hamilton Carvalhido, Data de Julgamento: 26/3/2008, DJe 30/6/2008; AgRgREsp nº 750.520/RS, Relator Ministro Nilson Naves, DJ 5/6/2006; REsp nº 323.893/SC, Relator Ministro Paulo Gallotti, DJ 27/3/2006; REsp nº 398.213/RS, Relator Ministro Gilson Dipp, DJ 5/8/2002.

[468] *E.g.*, REsp 817.978/RN, Relatora: Ministra Laurita Vaz, Data de Julgamento: 12/6/2006, Data de Publicação: DJ 1º/8/2006; REsp 602.483/SC, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, DJ de 1º/2/2006.

[469] Baseado no REsp 1411258/RS, com acórdão publicado em 21/2/2018 e trânsito em julgado em 9/3/2023.

A questão também chegou ao STF, tendo sido objeto de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI 4878[470] e ADI 5083[471] –, ajuizadas, respectivamente, em 2012 e em 2014, e julgadas conjuntamente em junho de 2021, com trânsito em julgado em março de 2022. Na ocasião, a Corte conferiu ao dispositivo interpretação conforme à Constituição, de modo a contemplar, em seu âmbito de proteção, o "menor" sob guarda, desde que comprovada a dependência econômica. Tal decisão será analisada neste capítulo. Antes, contudo, são necessárias algumas considerações sobre o instituto da guarda de crianças e adolescentes.

A guarda é o "instituto jurídico por meio do qual alguém, parente ou não, assume a responsabilidade sobre uma criança ou adolescente (...), passando a dispensar-lhe todos os cuidados próprios da idade, além de ministrar-lhe assistência".[472] Tem assento no Direito das Famílias – com regulamentação no Código Civil – e no Direito da Criança e do Adolescente – com regramento no ECA.

Por se tratar de um dos atributos do poder familiar, constituindo-se, duplamente, em direito e em dever, a guarda é atribuída, em regra, aos genitores, que não podem dela abdicar "sem respaldo judicial [ou] com pretextos escusos",[473] somente cessando definitivamente com a morte ou, ainda, em decorrência da maioridade ou da emancipação. Esse tipo de guarda é regulamentado pelo *Direito das Famílias*.

Trata-se de um múnus atribuído aos pais, que deve ser por eles exercido, ainda que a criança ou o adolescente dependa economicamente de terceira pessoa, como, por exemplo, avós que efetivamente sustentam seus netos. Afinal, "a falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar" (art. 23 do ECA), até mesmo porque o dever de sustento (art. 22 do ECA) é encargo, também, da família ampliada.

Mas a guarda também é objeto de regulação pelo *ECA*. Isso porque pode haver situações em que os pais não provejam os cuidados a que estão obrigados – seja por ação ou por omissão – e, portanto, não possam exercitar a guarda. Em casos tais, quando crianças e adolescentes não convivam com qualquer dos pais ou, ainda, tenham seus direitos violados ou ameaçados, aplica-

[470] BRASIL, 2021b.
[471] BRASIL, 2021c.
[472] FONSECA, 2015, p. 153.
[473] MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*: Aspectos Teóricos e Práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 356.

se a guarda[474] como medida protetiva, regulada pelo ECA.[475] Confere-se, assim, ao guardião algumas prerrogativas, pois passa a ser obrigado à prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, podendo, inclusive, na observância do seu melhor interesse, opor-se a terceiros e aos próprios pais (art. 33 do ECA).

Enquanto medida de proteção, a guarda, que pode ou não pressupor a perda ou a extinção do poder familiar, pode ser de três espécies[476]: (i) provisória – quando concedida liminar ou incidentalmente em ação visando à tutela ou à adoção; (ii) permanente ou definitiva – concedida no bojo de ação que tenha como único objeto a própria guarda; e (iii) peculiar – cujo objetivo é o "suprimento de uma falta eventual dos pais, permitindo-se que o guardião represente o guardado em determinada situação".[477]

Há, ainda, uma ordem de preferência[478] no cumprimento das medidas específicas de proteção às crianças e adolescentes e na própria concretização no direito fundamental destes a *ter uma família*: prefere-se sempre a convivência com a *família natural* (aquela formada pelos pais biológicos ou qualquer deles e seus descendentes[479]), passando-se, em segundo plano, à *família extensa* ou *ampliada* (aquela formada por parentes próximos com os quais a criança ou o adolescente mantenha vínculos de afinidade e afetividade[480]) e, apenas em último caso,[481] à *família substituta*.[482] Os laços de consanguinidade, afinidade e afeto formados desde o nascimento com a família de origem e a instituição da família como base da sociedade e objeto especial de proteção do Estado pelo Constituinte (art. 226 da CRFB) justificam essa escolha.

A lei, ainda, expressamente confere à criança ou adolescente sob guarda a condição de dependente do guardião, para todos os fins e efeitos de direito, *inclusive previdenciários* (art.

---

[474] Além da guarda, o ECA prevê outras duas medidas protetivas: (i) a tutela, consistente no encargo jurídico atribuído a alguém que, preferencialmente, tenha relação de afinidade com a criança ou adolescente, para que assuma a proteção e a administração dos seus bens, sempre que se encontrar privado do convívio familiar ou da autoridade dos pais; e (ii) a adoção, que se mostra como a modalidade mais completa de colocação da criança ou adolescente em uma família substituta, com sua inserção em um novo núcleo familiar.

[475] DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 560.

[476] Adota-se, aqui, a classificação de Válter Kenji Ishida, com a ressalva de que o autor faz menção a uma quarta modalidade de guarda – a compartilhada. Contudo, como a guarda compartilhada permanece com os genitores, além de não se tratar de uma medida de proteção, não iremos analisá-la, por fugir ao escopo deste estudo (ISHIDA, 2022, p. 171-172).

[477] *Ibid.*, p. 171.

[478] O aperfeiçoamento da sistemática para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes foi levado a cabo pela Lei n. 12.010/2009.

[479] Art. 25, *caput*, do ECA.

[480] Art. 25, parágrafo único, do ECA.

[481] Para a colocação da criança ou adolescente em família substituta, exige-se, de forma absoluta, a demonstração da impossibilidade de sua permanência com a família natural ou extensa, que deve ser declarada judicialmente (FONSECA, 2015, p. 122).

[482] Esta ordem de preferência, contudo, não é rígida, devendo ser analisada caso a caso, sempre em vista ao melhor interesse da criança. Fala-se, assim, em preferência qualificada (*Ibid.*, p. 109).

33, §3º, do ECA). Portanto, a dependência, notadamente, material ou econômica, em relação ao guardião se apresenta, assim, como *consequência*, e não como *fundamento* da guarda.[483] Afinal, como visto, a simples dependência econômica da criança ou adolescente com relação a terceiros que efetivamente o sustentem, por si só, não autoriza que estes tenham a sua guarda.

Os distintos tipos de guarda, portanto, ficam mais claros quando se analisam os diferentes papéis da *família extensa ou ampliada*. Além de funcionar como (i) família substituta – quando a criança ou adolescente é posta em sua guarda sempre que não puder ou não dever ser mantido com os genitores, em razão da "falta, omissão, negligência de ambos os pais"[484] – , pode também assumir (ii) um papel cooperativo e complementar às funções dos pais, o que configura sua finalidade original e primária de corresponsável pela manutenção da integridade biopsicossocial da própria família natural. Via de regra, só na primeira hipótese a guarda é concedida judicialmente a outros parentes.

É bem verdade que mudanças contemporâneas nas estruturas familiares desafiam essa lógica. Um exemplo é o fenômeno das *famílias multigeracionais*,[485] nas quais múltiplas gerações convivem "no mesmo espaço residencial e sob outra chefia, não a do adulto em idade considerada produtiva, mas a do idoso provedor".[486] São arranjos familiares estatisticamente em crescimento,[487] já com "expressiva quantidade de idosos como chefes de domicílio",[488] particularmente entre famílias de baixa renda, nas quais "o rendimento e o trabalho do idoso são essenciais para a sua manutenção".[489]

Situações outras, como a gravidez na adolescência, por exemplo, também favorecem esse tipo de arranjo familiar. Embora a quantidade de mães adolescentes venha caindo ao longo dos anos, o Brasil ainda registra números 50% superiores à média mundial.[490] Relatório da

---

[483] MACIEL, 2022, p. 356-361.
[484] MACIEL, 2022, p. 344-345.
[485] SANTOS, Ângela Maria Silveira dos. Guarda exercida pela família extensa: substitutiva e complementar. *Revista IBDFAM*: famílias e sucessões, Belo Horizonte, v. 11 (set./out.), p. 87-105, 2015.
[486] SANTANA, Nívia Cardoso Guirra; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. A nova velhice do provedor. *Mediações*, Londrina, v. 17, n. 2, p. 181-195, jul./dez. 2012, p. 182.
[487] Segundo dados de pesquisa conduzida pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, os idosos representavam, em 2018, 19,3% das pessoas de referência ou chefes de domicílio. Ainda, os domicílios com idosos eram 25,6% maiores em número de pessoas do que os demais domicílios (NERI, Marcelo. *Onde estão os idosos?*: Conhecimento contra o COVID-19. FGV Social, 2020).
[488] SANTANA; LIMA, *op. cit.*, p. 183.
[489] *Ibid.*, p. 185.
[490] BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Casos de gravidez na adolescência diminuíram, em média, 18% desde 2019*. Publicado em: 3 fev. 2022 [2022a]. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/fevereiro/casos-de-gravidez-na-adolescencia-diminuiram-em-media-18-desde-2019. Acesso em: 29 abr. 2023. Os dados consideram mães adolescentes aquelas até os 19 anos de idade.

Fundação ABRINQ mostra que, em 2020, 14% dos nascidos vivos no Brasil eram de mães com até 19 anos de idade. Ainda, 4,6% destas mães tinham entre 10 e 14 anos.[491]

Outro exemplo de desafio que propicia essas novas configurações familiares é o abandono paterno, ainda muito expressivo no país. Dados do Portal da Transparência de Registro Civil apontam 1.644.854 registros, no ano de 2025, caracterizados pela ausência do nome do pai – o que representa 6,06% do total de crianças registradas.[492/493]

Portanto, fatores relacionados aos mais diversos tipos de vulnerabilidade – *e.g.*, baixos rendimentos familiares, gravidez precoce, falecimento de um dos pais e o novo papel do idoso na entidade familiar – propiciam que a participação do membro de terceira geração na família, ou outro parente colateral, por vezes ultrapasse o mero sustento financeiro, com o exercício também de "funções de autoridade naquele meio para com seus descendentes, contribuindo de forma decisiva para o sustento, guarda e educação dos menores de idade que lá residem".[494] Em outras palavras, em tais casos, há complementação assistencial em sentido amplo, que transborda a necessidade financeira, não limitada, assim, à obrigação de prestar alimentos (art. 1.698 do Código Civil). Para alguns autores,[495] nestas hipóteses seria cabível, inclusive, a *guarda compartilhada da família ampliada*, em concorrência com os pais.

Ainda que muito cautelosamente, o Poder Judiciário, a partir de análises casuísticas, vem reconhecendo o direito a esta espécie de guarda, sempre, contudo, observando a censura à chamada "guarda previdenciária" – aquela cuja finalidade exclusiva é a inclusão da criança ou adolescente como dependente do pretenso guardião para fins de percepção de benefício previdenciário.

Portanto, "ainda que a guarda compartilhada não se destine, originariamente, a regular a guarda entre pessoas que não detêm o poder familiar, inexiste impedimento legal para tanto",[496] de modo que, demonstrados o melhor interesse da criança, a relação de afeto e

---

[491] FUNDAÇÃO ABRINQ. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2022*. São Paulo: 2022, p. 35-36. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2022-03/cenario-da-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2022_0.pdf. Acesso em 28 abr. 2023.

[492] REGISTRO CIVIL. Portal da Transparência. *Pais ausentes*. Disponível em: https://transparencia.registrocivil.org.br/painel-registral/pais-ausentes. Acesso em: 1º mar. 2026.

[493] Embora alguns casos possam se relacionar com a ausência do genitor no momento do nascimento e do registro, a situação mais comum é a negligência (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). *"Quem é o pai?"*: ausência paterna caracteriza mais de 100 mil registros lavrados nos primeiros sete meses de 2022 no Brasil. Publicado em 1 set. 2022. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/10012/%E2%80%9CQuem+%C3%A9+o+pai%3F%E2%80%9D%3A+aus%C3%AAncia+paterna+caracteriza+mais+de+100+mil+registros+lavrados+nos+primeiros+sete+meses+de+2022+no+Brasil. Acesso em: 17 mai. 2023).

[494] SANTOS, 2015, p. 92.

[495] Sobre o tema, *cf*: *Ibid.*.

[496] RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (8ª Câmara Cível). *Apelação Cível n. 70074827650*, Relator: Rui Portanova, julgado em 7 dez. 2017.

afinidade entre ela e o parente, e que a pretensão não possui unicamente finalidade previdenciária, pode ser deferida a "guarda compartilhada entre membros da família extensa".[497]

A complexidade, muito brevemente aqui apresentada, que envolve o instituto da guarda – que contempla uma gama de modalidades diferentes, de modo a dar respostas a situações fáticas distintas –, contudo, não parece ter sido objeto de ponderação nem pelo legislador, nem pelo Judiciário, este último quando da análise da constitucionalidade da norma que excluiu o "menor" sob guarda do rol dos dependentes previdenciários (art. 16, §2º, da Lei n. 8.213/91), dispensando a todas as crianças e adolescentes nessa situação o mesmo tratamento.

Voltando à análise do caso concreto ora em apreço, questionou-se, em controle concentrado, a constitucionalidade do §2º do art. 16 da Lei n. 8.213/91, com redação dada pela MP n. 1.596/96 (e reedições), convertida na Lei n. 9.528/97. A ADI 4878 foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República (PGR), sob o argumento de que, após a modificação legislativa, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) passou a obstar o direito à percepção da pensão por morte aos "menores" sob guarda, o que violaria o princípio da proteção integral à criança e ao adolescente (art. 227, §3º, da CRFB), bem como que a nova redação da Lei de Benefícios não revoga o §3º do art. 33 do ECA, norma especial de proteção que confere ao "menor" sob guarda a condição de dependente de seu guardião, inclusive, para fins previdenciários.

Já na ADI 5083, o Conselho Federal da OAB (requerente) fundamentou a pretensão na violação aos princípios da proibição do retrocesso social, da isonomia e da proteção integral e prioritária de crianças e adolescentes.

Sob a ótica dos *diálogos da Corte com a cidadania*, foram admitidos, como *amici curiae*, a Associação Nacional de Entidades de Previdência dos Estados e Municípios (ANEPREM), o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), a Defensoria Pública da União (DPU), o INSS e o IBDFAM. Destes, o INSS defendeu a manutenção da exclusão do "menor" sob guarda, sob os argumentos do impacto financeiro e atuarial – supostamente caracterizado pela informação de que, entre 2003 e 2018, houve mais de 10 mil benefícios indeferidos por esse motivo, de modo que a reinclusão dessa categoria de dependentes poderia gerar um impacto de milhões de reais sem a correspondente fonte de custeio total – e do equilíbrio do sistema – que, na visão da autarquia, estaria prejudicada pela ausência de base de cálculo específica para a inclusão desses dependentes, prejudicando a coletividade dos segurados.

---

[497] MACIEL, 2022, p. 347.

Idêntica posição foi adotada pela ANEPREM. Embora a Associação não negue que a criança tenha que ser protegida, entende que tal proteção não precisa, necessariamente, ser previdenciária, de modo que o Estado pode oferecê-la via assistência social ou outras políticas públicas. Fundamenta sua posição primordialmente na necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que a inclusão de novos beneficiários sem a correspondente indicação de fonte de custeio prévia e total, em violação ao §5º do art. 195 da CRFB, compromete a sustentabilidade dos regimes próprios e desnatura o caráter contributivo e securitário da previdência. Ademais, a entidade invoca a autonomia legislativa dos entes federados (art. 18 da CRFB) para gerirem seus próprios sistemas e adverte que o reconhecimento judicial de tal direito configuraria uma invasão à competência do Legislativo, transformando o Judiciário em legislador positivo ao ampliar benefícios sociais sem a devida viabilidade econômica.

Por outro lado, as manifestações apresentadas pelo IBDFAM, IBDP e pela DPU convergem na defesa da inconstitucionalidade da norma, sustentando que a exclusão da criança e do adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários configura retrocesso social injustificável e violação direta ao princípio da isonomia em relação a outros dependentes equiparados, como enteados e tutelados. Tais entidades fundamentam suas posições na doutrina da proteção integral e no mandamento constitucional da prioridade absoluta (art. 227 da CRFB), argumentando que a criança deve ser tratada como sujeito de direitos em desenvolvimento, cuja sobrevivência digna e o mínimo existencial dependem do amparo material fornecido pela previdência. Além de destacarem a necessidade de alinhar a legislação previdenciária ao ECA, que confere à guarda a condição de dependência para todos os fins, os *amici curiae* refutam a estigmatização do instituto como via de fraude, defendendo que o interesse superior da criança e sua vulnerabilidade intrínseca devem prevalecer sobre critérios puramente econômicos ou presunções genéricas de má-fé por parte dos guardiões.

A Corte, por maioria apertada de 6 votos a 5, julgou procedente a ação,[498] para conferir ao dispositivo interpretação conforme a Constituição, de modo a contemplar, em seu âmbito de proteção, a criança ou adolescente sob guarda, desde que comprovada a dependência econômica.

O Relator foi o Ministro Gilmar Mendes, que decidia em sentido contrário. Para ele, a alteração legislativa não violou os princípios da igualdade, proibição do retrocesso e proteção integral da criança e do adolescente. O Relator partiu de alguns pressupostos para fundamentar

[498] A ADI 4878 foi julgada procedente, ao passo que a ADI 5083 foi parcialmente procedente.

seu voto: (i) durante a redação original do dispositivo, "era comum que avós, segurados do INSS ou servidores públicos, assumissem a guarda dos netos, de modo a torná-los potenciais beneficiários de sua pensão por morte", fato que teria sido "registrado por Maria Berenice Dias, em seu Manual de Direito das Famílias"; (ii) segundo o legislador,[499] a medida foi instituída "para alcançar o equilíbrio financeiro do INSS", ameaçado pela pressão dos gastos previdenciários sobre as contas públicas e o crescente déficit; (iii) "o fato de o menor estar sob guarda de um terceiro não determina, necessariamente, sua condição de dependente deste, quer pela provisoriedade da guarda, quer pela manutenção, em muitos casos, do poder familiar e da condição de dependente de seu genitor, mesmo que falecido, quer por estar sob os cuidados do Estado"; e, (iv) diante da exclusão da criança e do adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários pela EC n. 103/2019, portanto, norma constitucional, ficaria "superada a discussão sobre a prevalência do ECA ou da lei previdenciária".

Abriu a divergência o Ministro Edison Fachin, que entendia pela inconstitucionalidade da exclusão da criança ou adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários, sob os seguintes fundamentos: (i) a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta, adotados pela Constituição (art. 227) e pelo ECA, ressignificam o *status* protetivo de crianças e adolescentes enquanto pessoas em desenvolvimento; (ii) direitos fundamentais devem observar o princípio da máxima eficácia; (iii) o §3º do art. 33 do ECA assegura ao "menor" sob guarda a condição de dependente de seu guardião para todos os fins de direito, inclusive, previdenciários; (iv) o deferimento judicial da guarda, seja nas hipóteses do Código Civil, seja nas do ECA, exige formalidades legais, com intervenção obrigatória do Ministério Público, o que evita a ocorrência de fraudes; e (v) o argumento da fraude pauta-se na presunção da má-fé e não pode ser usado para impedir o acesso do público infantojuvenil aos seus direitos previdenciários.

Acompanharam a divergência os Ministros Ricardo Lewandowski, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli e Cármen Lúcia, tornando-se vencidos, além do Relator, os Ministros Alexandre de Moraes, Marco Aurélio, Nunes Marques e Luiz Fux.

Não obstante tenha saído vencedora a tese que mantém a criança ou adolescente sob guarda no rol de dependentes previdenciários, alguns fatores indicam que a questão está longe de ser estabilizada: (i) nos embargos de declaração opostos nas ADIs, foi esclarecido que não se procedeu à verificação da constitucionalidade do art. 23 da EC n. 103/2019 – que, ao tratar das normas atinentes à pensão por morte (art. 23, §6º), dispôs que se equiparam "a filho, para

[499] Parecer n. 53/1997, do Senador José Fogaça (PPS-RS), aprovado pela Comissão Mista instituída no Congresso para analisar a MP n. 1.596/96.

fins de recebimento da pensão por morte, *exclusivamente* o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica" –, em obediência ao princípio da demanda, o que indica que a questão será, novamente, analisada pela Corte;[500] (ii) desde a decisão, o STF sofreu substanciais mudanças em sua composição,[501] o que expõe a fragilidade da decisão em decorrência do placar muito apertado; e (iii) ainda se observa certa resistência à manutenção da criança ou adolescente sob guarda como dependente previdenciário do guardião.

Um exemplo deste tipo de resistência se vê em decisão de maio de 2022, portanto, posterior à deliberação do STF, da Segunda Turma do STJ, no REsp 1.387.323/MG,[502] cujo teor chancelou o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), segundo o qual, "diante do reconhecimento do direito à percepção da pensão temporária por morte, com base nas normas do Estatuto da Criança e do Adolescente, o pagamento do benefício deve cessar na data em que a autora completa 18 anos, art. 2º do referido diploma legal". Embora o caso versasse sobre pensão de Regime Próprio, a *ratio decidendi* poderia ser facilmente aplicada em casos envolvendo o RGPS.

Desse modo, longe de estar estabilizada a questão, passa-se ao enfrentamento dos principais argumentos usados pela Corte, em seus votos dissidentes, para justificar a exclusão da criança ou adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários: a ocorrência de fraude na concessão da guarda e a busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

No voto vencido do Relator, quanto à *alegada concessão da guarda de crianças e adolescentes a avós – ou mesmo outros parentes – de modo fraudulento*, portanto, com o único objetivo de habilitá-los a receber benefícios previdenciários, não são apontados números. Faz-se menção, apenas, a um texto de Maria Berenice Dias, em seu Manual de Direito das Famílias, segundo o qual "há uma prática bem difundida, de os avós buscarem a guarda dos netos exclusivamente para fins previdenciários".[503]

Contudo, em adição a não haver menção a qualquer dado estatístico também na obra de Berenice Dias, a própria autora, no mesmo texto, defende a prevalência do ECA sobre a Lei de

---

[500] Tramita no STF, desde junho de 2023, o RE 1.442.021 (Tema 1271), em que se discute, "à luz dos artigos 2º, 60, § 4º, 201, da Constituição Federal e do artigo 23, § 6º, da Emenda Constitucional 103/2019, se a retirada da criança e do adolescente sob guarda do rol de beneficiários, na qualidade de dependentes do segurado do Regime Geral de Previdência Social, violou os princípios da igualdade, proibição do retrocesso e da proteção integral das crianças e dos adolescentes".

[501] Desde o julgamento, deixaram a Corte os Ministros Ricardo Lewandowski, Roberto Barroso, Rosa Weber e Marco Aurélio, o que representa uma mudança substancial na composição do Tribunal – particularmente considerado o placar apertado do julgamento –, que não deixa antever como será resolvida a questão quando do julgamento do RE 1.442.021 (Tema 1271).

[502] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). *Recurso Especial 1.947.690/DF*. Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 17 mai. 2022, publicado em 23 mai. 2022 [2022c].

[503] DIAS, 2017, p. 561.

Benefícios Previdenciários, entendendo pela manutenção da condição de beneficiário da criança ou adolescente sob guarda, "quer porque é proibido o retrocesso social, quer porque lei geral não revoga lei de caráter protetivo".[504]

Mas ainda que se admita haver tal prática "difundida", é preciso identificar onde estaria ocorrendo a falha. Afinal, a guarda como medida protetiva de colocação da criança em família substituta – ainda que tal função seja preferencialmente abraçada pela família ampliada ou extensa – só pode ser deferida judicialmente, em processo com intervenção obrigatória do Ministério Público, podendo a autoridade judiciária determinar, até mesmo de ofício, "a realização de estudo social ou, se possível, perícia por equipe interprofissional" (art. 167 do ECA). Ainda, nesse procedimento, sempre que possível, a criança ou o adolescente deve ser ouvido (art. 168 do ECA) e o juiz "declarará a extinção do poder familiar" (art. 166, §1º, II, do ECA).

Ademais, a consulta a precedentes judiciais sobre a matéria demonstra um combate veemente[505] ao que a jurisprudência chama de "guarda previdenciária" – aquela requerida para fins meramente de percepção de benefício pela criança ou adolescente.

Além de "driblar" o Judiciário, aquele que pretende fraudar o sistema ainda deve passar pelo crivo do INSS, servindo a prova da dependência econômica da criança ou adolescente como segundo filtro para a concessão do benefício. Esta prova, produzida administrativamente, é um requisito adicional a ser vencido pelo(s) pretenso(s) fraudador(es).

Sob outro aspecto, não se pode criar uma presunção de má-fé de avô, avó ou outro parente que postula a guarda da criança ou adolescente, particularmente quando, pela própria ordem hierárquica para sua colocação em família substituta, a família extensa aparece em primeiro lugar, como visto acima. Portanto, dentre os membros da família extensa, os avós são, via de regra, justamente os parentes mais próximos, com os quais há maior probabilidade de a criança ou o adolescente ter laços de afinidade e afetividade e, assim, quase sempre os que terão preferência na guarda.

Assim, é estranho que se presuma uma fraude praticada por avós – ou, ainda que em menor escala, por outros parentes – quando a própria lei lhes dá preferência para a convivência com a criança ou o adolescente nos casos em que medidas protetivas se façam necessárias.

---

[504] *Ibid.*, *loc. cit*.

[505] *E.g.*, AREsp: 2.017.770/RJ, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, Data de Publicação: DJ 6/10/2022; REsp 1.635.787/PB, Relatora: Ministra Assusete Magalhães, Data de Publicação: DJ 24/8/2020; REsp 1.316.633/PI, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Publicação: DJ 25/5/2016; REsp 864.029/SC, Relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Data de Publicação: DJ 4/11/2011; REsp 1.186.086/RO, Relator: Ministro Massami Uyeda, Data de Julgamento: 3.2.2011, Data de Publicação: DJe 14/2/2011; REsp 945.283/RN, Relator: Ministro Luís Felipe Salomão, Data de Julgamento: 15 set. 2009, Data de Publicação: DJe 28 set. 2009.

Mas, ainda assim, é importante destacar que, no voto vencedor, da lavra do Ministro Edson Fachin, não se nega ou se questiona essa premissa fática não demonstrada objetivamente ("prática difundida de avós buscarem a guarda dos netos para fins previdenciários"). O Redator do acórdão apenas defende que o argumento deve ser rejeitado, por se pautar na presunção de má-fé e porque existem "meios de combater as fraudes sem que, com isso, haja privação de direitos".

Outro argumento para que se exclua a criança ou adolescente sob guarda do rol de dependentes da Previdência Social é a *busca pelo equilíbrio financeiro e atuarial* do sistema. Trata-se de dupla exigência constitucional (art. 201, *caput*, da CRFB): (i) a "manutenção do adequado funcionamento do sistema no momento atual e futuro, com o cumprimento de todas as obrigações pecuniárias, decorrentes de pagamentos de benefícios previdenciários"[506] – equilíbrio financeiro; e (ii) a "estabilização de massa, isto é, [o] controle e prevenção de variações graves no perfil da clientela, (...) as quais trazem desequilíbrio ao sistema inicialmente projetado"[507] – equilíbrio atuarial. Busca-se, assim, que o sistema não opere constantemente no prejuízo, sem perder de vista que este também não foi feito para gerar lucros.

Uma das formas de se concretizar este equilíbrio é por meio da *seletividade e distributividade* na prestação dos benefícios e serviços,[508] medidas que demandam do legislador a seleção dos riscos sociais que devem ser protegidos e, em seguida, a distribuição das prestações e dos serviços a eles atinentes na medida das necessidades dos membros da sociedade. Admite-se, nessa operação, ante os ditames da justiça social, da solidariedade e da isonomia, a distribuição desigual, no entanto, desde que produza resultado tendente à igualdade.

A seletividade impõe "a concessão e manutenção das prestações sociais de maior relevância, levando-se em conta os objetivos constitucionais do bem-estar e justiça social".[509] Já a distributividade reflete um ideal da justiça, que visa a corrigir distorções existentes no meio social, servindo como vetor para o campo de ação do legislador na direção de medidas que tendam a reduzir as desigualdades sociais e regionais.[510]

Ao fazer tais escolhas, contudo, o legislador deve ser guiado pelo *princípio da prioridade absoluta* de crianças e adolescentes (art. 227 da CRFB), segundo o qual, em razão da fragilidade desses seres e de seu *status* de pessoas em desenvolvimento, a eles deve ser

---

[506] IBRAHIM, 2011, p. 171.
[507] *Ibid., loc. cit.*
[508] Art. 194, parágrafo único, III, da CRFB, e art. 1º, parágrafo único, alínea 'c', da Lei n. 8.212/91.
[509] IBRAHIM, 2019, p. 67.
[510] BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 37.

conferido tratamento e atendimento prioritários.[511] Isso significa que a proteção infantojuvenil deve se sobrepor "às medidas de ajustes econômicos, sendo universalmente salvaguardados os seus direitos fundamentais",[512] não se limitando tal prioridade, ainda, àquelas garantias previstas expressamente no parágrafo único do art. 4º do ECA,[513] já que se trata, para muitos,[514] de rol meramente exemplificativo.

Portanto, à luz deste princípio, na busca pela redução das despesas com a Previdência Social, outros direitos deveriam ser sacrificados antes de se atingir aqueles de crianças e adolescentes – ou ao menos deveria ter sido demonstrado pelo legislador, de forma cristalina e objetivamente fundamentada, não lhe restar outra alternativa.

Não foi, contudo, o que se viu no Parecer n. 53/1997, da Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de apreciar a constitucionalidade e o mérito da MP n. 1.596/96. O Senador José Fogaça (PPS[515]-RS), quanto à nova redação do §2º do art. 16 da Lei n. 8.213/91, apenas relatou que a norma "visou impedir que o menor que, sob determinação judicial, esteja sob guarda de segurado seja seu dependente, para fins previdenciários".

Tampouco é o que se viu na mensagem que encaminhou o Executivo ao Legislativo na Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019[516] – que deu origem à EC n. 103. Embora tenha mantido na condição de equiparados a filho apenas o tutelado e o enteado, não há uma linha sequer no texto tratando especificamente sobre esta decisão.[517]

Diante da colisão entre princípios que se apresenta – princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e princípio da prioridade absoluta –, atribuem-se a eles pesos diferentes à luz do caso concreto, de modo que aquele com maior peso tenha precedência sobre o outro.[518] Exemplificativamente, no melhor cenário, ao buscar concretizar o princípio do equilíbrio

---

[511] FONSECA, 2015, p.20-29.
[512] PEREIRA, 2008, p. 22.
[513] Art. 4º do ECA. É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.
Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:
a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.
[514] FONSECA, 2015, p. 22.
[515] Em 2019, o Partido Popular Socialista (PPS) mudou seu nome para Cidadania.
[516] BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019* [2019a]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459. Acesso em: 1º mai. 2023.
[517] A tônica da mensagem foi no sentido de que a adoção das medidas propostas se mostrava "imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas".
[518] ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 5. reimpressão. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 93-94.

financeiro e atuarial, deve-se evitar violar o princípio da prioridade absoluta, por meio da adoção de medidas, *e.g.*, que realizem cortes em outros benefícios ou aumentem a receita. Não sendo possível manter o princípio da prioridade absoluta incólume, o legislador ou o julgador, como intérpretes da Constituição, devem fazer *concessões recíprocas*[519] através de um processo interpretativo conduzido pela máxima da proporcionalidade em suas três acepções – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.[520] Neste caso, devem ser adotadas medidas menos gravosas que promovam "a máxima concordância prática entre os direitos em conflito".[521]

Mas ainda que se analise a questão sob ótica exclusivamente fática – e não jurídica –, mesmo adotando visão utilitarista, a vulnerabilidade na qual serão deixados crianças e adolescentes diante do falecimento de seus guardiões representa um custo socioeconômico muito maior do que aquele despendido com os benefícios previdenciários devidos a dependentes. Isso porque essa desproteção ocorre, justamente, na fase da vida em que estas pessoas estão se desenvolvendo.

Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS),[522] em 2024, dos 6.938.794 benefícios previdenciários concedidos, 417.323[523] (6,01%) foram pensões por morte e 7.404 (0,10%), auxílio-reclusão. Em valores, também no ano de 2024, dos R$ 12,393 bilhões gastos em benefícios do RGPS, as pensões por morte custaram R$ 839,675 milhões (6,77%), ao passo que a despesa com o auxílio-reclusão foi de R$ 11,648 milhões (0,09%).

Embora não haja dados que permitam aferir quanto desta fatia foi paga a dependentes crianças e adolescentes, considerando-se que o filho ou equiparado, via de regra, perde a qualidade de dependente ao completar 21 anos de idade, é seguro afirmar que boa parte destas prestações foram pagas a adultos, em especial, cônjuges ou companheiros – que, via de regra, recebem prestações por longos períodos –, de modo que *o impacto da concessão de benefícios para crianças e adolescentes é menor do que expressam estes números* – e bem menor ainda se considerarmos apenas aqueles sob guarda.

Mas, além de não representar o melhor resultado na ponderação entre os princípios do equilíbrio financeiro e atuarial e o princípio da prioridade absoluta de crianças e adolescentes,

---

[519] BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 323.
[520] ALEXY, 2017, p. 116-117.
[521] BARROSO, 2019, p. 323.
[522] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2024*. Brasília, DF: MPS, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/aeps-2024. Acesso em: 1º mar. 2026.
[523] Os números aqui apresentados compreendem as pensões por morte previdenciárias e acidentárias.

a exclusão do "menor" sob guarda do rol de dependentes previdenciários pela EC n. 103/2019 viola, ainda, outros princípios constitucionais.

Um deles é o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, da CRFB), que, em conformidade com a máxima aristotélica de que *a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais*, informa a identificação de "quais discriminações são juridicamente intoleráveis".[524]

Explica Celso Antônio Bandeira de Mello que três requisitos[525] devem estar presentes, em qualquer norma, para que ela não quebre a isonomia: (i) o elemento tomado como fator de discriminação "há de residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada",[526] mas não em fatores neutros em relação a elas; (ii) deve haver uma correlação lógica (justificativa racional) entre o fator de discriminação e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico; e (iii) tal correlação deve estar em consonância com os interesses e valores adotados pelo sistema constitucional.

A partir de tal roteiro, a regra que exclui a criança ou adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários atende ao primeiro requisito. Afinal, estar sob a guarda de terceiro é um traço diferencial residente neste próprio grupo de pessoas.

Já a justificativa racional entre o fator de discriminação ("menores" sob guarda) e a disparidade legal (exclusão do rol de dependentes previdenciários) não parece tão clara, particularmente quando a outras crianças e adolescentes equiparados a filho – enteado e tutelado – se garante o direito.

As justificativas para a correlação entre o fator de discriminação e a exclusão do direito residiriam, nos termos das discussões parlamentares e do próprio voto dissidente do Ministro Gilmar Mendes, na "prática difundida" de fraude na obtenção da guarda para fins meramente previdenciários, na precariedade da guarda – da qual não deriva necessariamente sua dependência econômica em relação ao guardião – e do fato de que a criança ou adolescente sob guarda não tem direitos sucessórios em relação ao guardião.

Quanto às alegações sobre fraude, aqui já foi demonstrado como são eivadas de imensa carga moral e carentes de qualquer comprovação estatística. Já a dependência econômica e a ausência de direitos sucessórios, embora aparentemente criem uma relação lógica com a razão da discriminação, não podem ser consideradas quando idêntica condição se observa nos outros

---

[524] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 11.
[525] *Ibid.*, p. 13-14.
[526] *Ibid.*, p. 23.

dois tipos de equiparados a filho pela lei previdenciária – o enteado e o tutelado. Ambos não necessariamente dependem economicamente do segurado, tanto que a lei lhes exige a comprovação da dependência, assim como, na interpretação do Supremo, deve ser feito com relação ao "menor" sob guarda. De igual modo, o enteado e o tutelado também não têm direitos sucessórios com relação ao padrasto ou madrasta ou, ainda, ao tutor.

De qualquer forma, a norma tampouco resistiria ao último requisito apresentado por Bandeira de Mello – a consonância com os interesses e valores adotados pelo sistema constitucional –, já que viola a doutrina da proteção integral e o princípio da prioridade absoluta.

Ademais do princípio da igualdade, a norma que exclui a criança ou adolescente sob guarda da proteção previdenciária, na condição de dependente, também viola a máxima efetividade dos direitos fundamentais, um princípio interpretativo previsto expressamente no §1º do art. 5º da CRFB,[527] segundo o qual se deve adotar a interpretação que confira maior efetividade ao direito. Essa ideia, como bem sintetizada por Luís Roberto Barroso, "significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados",[528] aproximando-se o "*dever-ser* normativo e o *ser* da realidade social".[529]

Por sua vez, a máxima eficácia, juntamente com outros princípios e argumentos jurídico-constitucionais – o princípio do Estado democrático e social de Direito (com sua especial proteção à segurança jurídica e à confiança), o princípio da dignidade da pessoa humana, a proteção constitucional contra medidas retroativas e a vinculação de órgãos estatais à concretização das imposições constitucionais –, fundamentam o reconhecimento da existência implícita do *princípio da vedação ao retrocesso*.[530] O princípio não se volta apenas ao legislador infraconstitucional e aos demais órgãos estatais, mas também ao poder constituinte reformador, que já é limitado formal e materialmente pelo art. 60 da CRFB.

Certamente, e em especial quando se trata de direitos sociais, defender a proibição absoluta ao retrocesso poderia significar até mesmo sua própria insustentabilidade. Contudo, seguidos alguns critérios materiais, há quem defenda a possibilidade de sua utilização em todos os direitos fundamentais. Assim, qualquer medida restritiva destes direitos e, portanto, de caráter retrocessivo, "deve, além de contar com uma justificativa de porte constitucional, salvaguardar – em qualquer hipótese – o núcleo essencial dos direitos sociais, notadamente

[527] "As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".
[528] BARROSO, 2019, p. 293.
[529] *Ibid., loc. cit*.
[530] SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018, p. 464-470.

naquilo em que corresponde às prestações materiais indispensáveis para uma vida com dignidade".[531]

No caso da proteção previdenciária de crianças e adolescentes sob guarda, como bem salientou a Ministra Rosa Weber, em seu voto nas ADIs 4878 e 5083, sua retirada do rol de dependentes da lei previdenciária "revela-se inconstitucional, sobretudo à luz da proibição do retrocesso quanto aos direitos sociais e do seu desenvolvimento progressivo".

Portanto, não havendo qualquer diferença entre o que fez o legislador ordinário, ao excluir a criança ou adolescente sob guarda do §2º do art. 16 da Lei n. 8.213/1991, e o constituinte derivado, na EC n. 103/2019, a conclusão a que se chega é a de que também esta última viola a vedação ao retrocesso, particularmente quando frustra a concretização do direito infantojuvenil à proteção previdenciária (art. 227, §3º, II, da CRFB), interpretado à luz da prioridade absoluta que a eles deve ser dispensada.

Desse modo, a alteração no texto constitucional não salvaguardou o núcleo essencial deste direito e sequer foi justificada ou fundamentada, a não ser pela busca do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, sobre o que aqui já foram traçadas algumas linhas.

Em pontual avanço legislativo, a Lei n. 15.108/2025 alterou a redação do §2º do art. 16 da Lei n. 8.213/1991, para, novamente, equiparar o "menor" sob guarda a filhos. Andou bem o legislador. Afinal, quando a criança ou o adolescente é posto na guarda de outra pessoa que não seus pais, já se presume um trauma, de modo que o desamparar materialmente, como fazia a regra previdenciária, o colocava em situação de maior vulnerabilidade.

3.3.2 Pensão por morte

Na última Reforma da Previdência, levada a cabo pela EC n. 103/2019, as regras da pensão por morte – benefício previdenciário devido ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, e que, portanto, tem como clientela crianças e adolescentes – foram sensivelmente alteradas em prejuízo dos dependentes, em especial em razão das mudanças nas regras do cálculo da remuneração inicial do benefício.

O valor mensal do benefício, na redação original da Lei n. 8.213/1991, variava conforme a causa da morte. Assim é que, se o segurado tivesse falecido em decorrência de acidente do

[531] SARLET, 2018, p. 474.

trabalho, corresponderia a 100% do salário-de-benefício ou do salário-de-contribuição vigente no dia do acidente, o que fosse mais vantajoso. Já se a morte não tivesse relacionada ao trabalho, seria calculado à base de 80% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou a que teria direito, se estivesse aposentado na data do seu falecimento, mais tantas parcelas de 10% quantos fossem os seus dependentes, até o máximo de duas (art. 75).

Em 1995, houve alteração favorável aos dependentes, quando a Lei n. 9.032 instituiu que a pensão por morte consistiria em uma renda mensal correspondente a 100% do salário-de-benefício, independentemente da causa da morte.

Já em 1997, a Lei n. 9.528 alterou novamente o dispositivo legal, para modificar a base de cálculo do benefício – mantida a alíquota de 100% –, que passaria a ser a "aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento" (art. 75 da Lei n. 8.213/1991, com redação dada pela Lei n. 9.528/1997).

Esta regra permaneceu vigente até a última Reforma Previdenciária, em 2019, quando a EC n. 103 previu que a renda mensal da pensão por morte equivaleria a "uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento)" (art. 23, *caput*). A exceção fica por conta da existência de qualquer dependente "inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave" (§2º), caso em que a alíquota aplicada será de 100%, independentemente do número de dependentes, até o limite máximo de benefícios do RGPS. Além disso, as cotas cessarão com a perda da qualidade de dependente sem que se revertam aos remanescentes – o que acontecia anteriormente –, preservada, contudo, a alíquota de 100% quando houver cinco ou mais dependentes.

As alterações nas regras de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente também impactam indiretamente o benefício da pensão por morte, por se tratar de sua base de cálculo. Antes da EC n. 103/2019, a renda mensal inicial da então chamada "aposentadoria por invalidez" não dependia da sua causa, correspondendo a 100% do salário-de-benefício ou, ainda, coincidiria com o valor do "auxílio-doença" se este, por força de reajustamento, fosse superior (art. 44 da Lei n. 8.213/1991).

Com a Reforma de 2019, a aposentadoria por incapacidade permanente quando decorrente de acidente de trabalho, de doença profissional ou de doença do trabalho passa a corresponder a 100% do salário-de-benefício, contudo, se não decorrente de uma destas causas, equivalerá a 60% do salário-de-benefício, acrescido de 2% para cada ano de contribuição que ultrapassar 20 anos, se homem o segurado, ou 15 anos, se mulher (art. 26 da EC n. 103/2019).

Ainda, a própria regra de cálculo do salário-de-benefício, que é "o valor básico usado para o cálculo da renda mensal inicial dos principais benefícios previdenciários de pagamento continuado",[532] foi alterada pela EC n. 103/2019. Ao invés de se considerar a "média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo" (art. 29, II, da Lei n. 8.213/91), com a última Reforma, leva-se em consideração todo o período contributivo, ou seja, a média aritmética simples dos salários de contribuição "correspondentes a 100% do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência" (art. 26 da EC n. 103/2019).

Um exemplo ajuda a perceber como a mudança foi prejudicial aos dependentes do segurado na maior parte dos casos. Se determinado segurado homem em atividade, com 25 anos de contribuição, com dois dependentes – duas crianças, por exemplo –, viesse a falecer antes da vigência da EC n. 103/2019, de causas naturais (não relacionadas ao trabalho) e seu salário-de-benefício fosse de R$ 5.000,00, apurar-se-ia (i) o valor da "aposentadoria por invalidez" – que corresponderia a 100% do salário-de-benefício, ou seja, R$ 5.000,00 – e, em seguida, (ii) o valor da pensão por morte, correspondente a 100% da aposentadoria por invalidez que tivesse direito de receber por ocasião do óbito, ou seja, R$ 5.000,00. Isso significa que esta família não teria prejuízo na renda global, independentemente do número de dependentes.

Se essa mesma situação ocorresse após a vigência da EC n. 103/2019, calcular-se-ia (i) a aposentadoria por incapacidade permanente a que o segurado teria direito na data do óbito, correspondente a 70% do salário-de-benefício (já que a causa da morta não está relacionada ao trabalho),[533] ou seja, R$ 3.500,00, e, em seguida, (ii) a pensão por morte, correspondente a 50% do valor da aposentadoria acrescido de duas cotas de 10% – uma para cada dependente –, totalizando 70%, ou seja, R$ 2.450,00. Neste caso, portanto, a pensão por morte corresponderia a menos da metade do salário-de-benefício do segurado falecido.

Ora, considerando-se que a pensão por morte é devida aos dependentes do segurado e que crianças e adolescentes quando beneficiários da Previdência Social, via de regra, o são em razão justamente deste vínculo de dependência[534] (art. 16 da Lei n. 8.213/1991), a mudança legislativa afeta diretamente seus direitos previdenciários e sua própria subsistência.

---

[532] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 499.

[533] No exemplo dado, consideram-se 60% do salário-de-benefício acrescidos de 10%, correspondentes a 2% por ano de contribuição superior a 20 anos, ou seja, 5 anos.

[534] O adolescente de 14 a 18 anos de idade também pode estar filiado ao RGPS na condição de segurado facultativo ou obrigatório, neste último caso, se exercer alguma atividade remunerada (art. 13 da Lei n. 8.213/1991).

Em razão do claro prejuízo a este grupo de dependentes (crianças e adolescentes), tramitou no Congresso Nacional Proposta de Emenda à Constituição (PEC) paralela à PEC em que se discutia a Reforma, amenizando os efeitos das novas regras sempre que o beneficiário tivesse até 18 anos de idade. Portanto, a PEC n. 133/2019 – que, atualmente, está na Câmara dos Deputados[535] – prevê que "a cota por dependente será dobrada no caso dos menores de idade, de forma que a pensão será de 100%, por exemplo, no caso de uma mãe com dois filhos".[536]

A "PEC Paralela", de iniciativa de 50 Senadores – número expressivo, considerando o total de 81 Parlamentares naquela Casa – se mostrou bastante sensível à proteção de crianças e adolescentes, não apenas ao melhorar as regras de cálculo da pensão por morte quando o beneficiário fosse menor de 18 anos, mas também ao prever a criação de um benefício da Seguridade Social para crianças vivendo em situação de pobreza.[537]

Cronologicamente, a "PEC Paralela" foi apresentada no Senado Federal em 4/9/2019, aprovada em primeiro turno de votação em 19/11/2019 e remetida à Câmara dos Deputados em 28/11/2019. Nesta Casa, permaneceu na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) até 22/9/2023, quando foi emitido o Parecer do Relator, Deputado Felipe Francischini (UNIÃO-PR), pela admissibilidade.[538] Esta foi a última movimentação no processo legislativo até o fechamento desta tese.

Em 13/12/2021, entretanto, foi protocolada a ADI 7051,[539] em que a Confederação Nacional dos Trabalhadores Assalariados e Assalariadas Rurais (CONTAR) questionou a constitucionalidade do *caput* do art. 23 da EC n. 103/2019, que traz a regra de cálculo da pensão por morte.[540]

---

[535] A redação enviada pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados é a seguinte: "Art. 9º. Até que lei discipline o cálculo da pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal, a cota por dependente de que tratam o caput e o inciso II do § 2º do art. 23 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, será de 20 (vinte) pontos percentuais no caso do dependente menor de 18 (dezoito) anos".

[536] BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 133, de 2019* [2019d]. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004297&ts=1631729536767&disposition=inline. Acesso em: 10 fev. 2025.

[537] A "PEC Paralela" prevê a inclusão do art. 195-A na Constituição, para indicar a criança como destinatária preferencial da seguridade social e, ainda, criar um benefício assistencial mensal à criança em situação de pobreza e garantir precedência nas políticas de emprego para os pais de crianças.

[538] BRASIL, 2024a.

[539] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7051*. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 26 jun. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 out. 2023 [2023b].

[540] O argumento central era que a nova regra violaria o *caput* do art. 201 da CRFB, no que tange ao caráter contributivo do regime, e os arts. 1º, III, 6º, 226 e 227, todos da CRFB, que garantem a proteção digna à família do segurado falecido.

Foi admitido como *amicus curiae* o IBDP – única entidade a fazer tal pedido nos autos. Sua manifestação se fundamentou na premissa de que a pensão por morte transcende a natureza de simples prestação pecuniária, configurando-se como instrumento de efetivação da dignidade da pessoa humana e de preservação do mínimo existencial.

No que tange à proteção de crianças e adolescentes, o Instituto argumentou que as alterações introduzidas pela Reforma colidem frontalmente com o princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CRFB). Sob essa ótica, defendeu que o Estado possui o dever cogente de assegurar, com primazia, os direitos à vida e à subsistência desse grupo vulnerável, cuja dependência econômica em relação ao segurado falecido é absoluta. Ao promover redução drástica no coeficiente de cálculo e instituir o sistema de cotas não reversíveis, a reforma esvazia a função social e substitutiva do benefício, submetendo o núcleo familiar infantojuvenil a um cenário de precariedade material que compromete o seu desenvolvimento integral.

O IBDP invocou normas internacionais — notadamente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e a Declaração dos Direitos da Criança — para sustentar a tese da proibição da proteção insuficiente e do retrocesso social. Argumentou que a nova sistemática de cálculo não observa a proporcionalidade necessária entre a finalidade fiscal da reforma e a garantia de proteção previdenciária mínima, resultando em desproteção que atinge severamente aqueles impedidos legalmente de prover o próprio sustento por meio do trabalho. Em suma, defendeu que a sustentabilidade financeira do sistema não pode ser erigida em detrimento do núcleo essencial de direitos fundamentais destinados à infância e à adolescência, os quais devem atuar como vetores axiológicos intransponíveis na atividade legislativa.

Também a PGR, em seu parecer, opinou pela inconstitucionalidade da norma, sustentando que o novo regramento impõe redução "severa e demasiadamente rigorosa" ao valor da pensão por morte, o que configuraria confisco do esforço contributivo e "achatamento" desproporcional da renda familiar. A PGR argumenta que a norma viola os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, além de atingir o núcleo essencial da dignidade da humana e o direito à proteção estatal da família (Art. 226 da CF), uma vez que a redução excessiva do poder aquisitivo dos pensionistas compromete as condições básicas de subsistência e a natureza substitutiva do benefício.

Embora os direitos de crianças e adolescentes tenham sido considerados apenas de forma indireta, sem qualquer destaque específico ou fundamentação detalhada, há importante peso conferido à proteção da unidade familiar como um todo.

O julgamento da ação terminou em 26/6/2023, quando a Corte, por maioria, entendeu pela improcedência do pedido e fixou a seguinte tese jurídica: "É constitucional o art. 23, caput,

da Emenda Constitucional nº 103/2019, que fixa novos critérios de cálculo para a pensão por morte no Regime Geral e nos Regimes Próprios de Previdência Social", nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

No voto vencedor, o Relator abriu suas razões explicando o *contexto social, jurídico e econômico* em que a Reforma Previdenciária de 2019 foi aprovada. Levantou alguns aspectos demográficos, como o envelhecimento e a baixa taxa de fecundidade da população brasileira – o que pressiona o sistema previdenciário –, o déficit previdenciário – com o pagamento de benefícios consumindo "fatia relevante do PIB" –, e a possibilidade de que a Reforma gerasse "impactos macroeconômicos positivos, como o estímulo ao consumo e à produção".

Em seguida, o Ministro apresentou, como vetores interpretativos aplicáveis ao caso, o dever de *autocontenção judicial* – já que as questões relativas às reformas previdenciárias são de difícil consenso e a norma contestada foi aprovada com quórum qualificado (maioria de 3/5 de cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos) – e a "adequada consideração das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos na tomada de decisões envolvendo a Previdência Social".

Ao declarar a constitucionalidade do dispositivo atacado, argumentou-se que o mínimo existencial não estaria comprometido, por haver previsão expressa no sentido de ser garantido o piso de um salário mínimo nas pensões por morte. Ainda, entendeu a Corte não haver violação ao princípio da contributividade, já que o valor do benefício seria menor em razão do também menor tempo de contribuição.

As premissas acima, contudo, podem ser questionadas. Quanto ao princípio da contributividade, o raciocínio aplicável tem certa lógica para o momento da fixação do salário-de-benefício – que corresponde à média aritmética de todos os salários-de-contribuição e, portanto, é proporcional ao histórico de contribuições do segurado. Contudo, a parte mais dura da mudança foi aquela que fixou a alíquota em patamar muito aquém do que anteriormente vigente – 50% da base de cálculo acrescidos de 10% por cada dependente. Efetivamente, tais alíquotas funcionam como redutores da renda mensal inicial, em claro prejuízo ao princípio da contributividade.

O caráter contributivo da Previdência Social tem duplo aspecto. Ao mesmo tempo em que limita o acesso ao sistema àqueles que verteram contribuições – no que mais marcadamente o diferencia da Assistência Social –, também exerce influência nos valores dos benefícios. Considerando-se o modelo brasileiro, predominantemente *bismarckiano*, este tem como uma

de suas características "prestações que pretendem assegurar o rendimento obtido na atividade, com acréscimo de prestações de compensação".[541]

Portanto, de fato não há comprometimento ao mínimo existencial – entendido como a percepção de um salário mínimo pelo conjunto de dependentes –, entretanto, essa análise estreita de observância de um mínimo, embora configure importante garantia (art. 201, §2º, da CRFB), ignora o objetivo do sistema previdenciário tal como nacionalmente concebido e organizado, que é a manutenção da renda na inatividade.[542] Não à toa os valores dos benefícios são calculados com base nas contribuições vertidas pelo segurado ao sistema durante a sua atividade.

Ainda, a preocupação intergeracional aparece na decisão do Supremo, contudo, está limitada à necessidade de busca de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, com o objetivo de sua manutenção no futuro, ou seja, de "equacionar o déficit atuarial" a fim de "evitar o colapso do sistema e garantir o benefício das futuras gerações".

No entanto, crianças e adolescentes órfãos também integram a geração futura e, assim, o grupo de indivíduos que sustentará o sistema para que os que hoje estejam em atividade possam receber seus proventos quando da inatividade. Choques na renda familiar causam impactos importantes nesses indivíduos em formação, especialmente diante da vulnerabilidade decorrente da fase da vida em que se encontram. As consequências são as mais diversas, sendo possível relacionar os choques na renda familiar com evasão e queda no desempenho escolar,[543] trabalho infantil,[544] nutrição,[545] saúde em geral, dentre outros. O próprio sistema previdenciário precisa de crianças e adolescentes potencialmente produtivos que, no futuro, garantirão sua manutenção.

Outra observação digna de nota é que, em nenhuma parte da decisão tomada na ADI 7051, há menção ao direito fundamental de crianças e adolescentes à previdência social ou mesmo ao *princípio da proteção integral*. Apenas um trecho do voto do Relator trata

---

[541] TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário*: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 14. ed. rev. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2012, p. 56.

[542] Diferentemente do que se passa com a Previdência Social, a Assistência Social, organizada pela Lei n. 8.742/1993, "é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas" (art. 1º).

[543] NERI, Marcelo *et al*. *Motivos da evasão escolar*. Brasília: Fundação Getulio Vargas, p. 1-34, 2009.

[544] PAULA JÚNIOR, Ivan Donizetti de. *Impacto dos choques de renda sobre a alocação de tempo da criança/adolescente entre escola e mercado de trabalho*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18082014-141146/. Acesso em: 12 fev. 2025.

[545] AQUINO, Rita de Cássia de; PHILIPPI, Sonia Tucunduva. Consumo infantil de alimentos industrializados e renda familiar na cidade de São Paulo. *Revista de Saúde Pública*, v. 36, p. 655-660, 2002.

especificamente da subsistência de crianças e adolescentes, ao comparar os patamares previstos na legislação para a pensão por morte com os alimentos fixados entre parentes, na forma do art. 1.694 do Código Civil. O raciocínio adotado é o seguinte: os alimentos são fixados entre 15% e 30% dos rendimentos do devedor, seguindo critérios de *necessidade* do alimentado e *possibilidade* do obrigado, contudo, como no caso da pensão por morte, o obrigado é o sistema previdenciário, deve-se observar a possibilidade deste último.

No voto do Ministro Luís Roberto Barroso, tampouco foram enfrentados com a profundidade esperada os argumentos levantados pelos IBDP (*amicus curiae*).[546] De forma sucinta, o Ministro Barroso rebate diretamente a tese central defendida pelo Instituto, sob o argumento de que a redução do benefício é necessária para o equilíbrio atuarial e que o valor da pensão por morte não deve ser confundido com herança ou manutenção vitalícia do padrão de vida anterior.

Claramente o argumento financeiro teve maior peso na decisão. Entretanto, ao contextualizar a Reforma da Previdência, a Corte levou em consideração dados gerais das despesas com o pagamento dos benefícios previdenciários, sem fazer qualquer ressalva a alguns aspectos relevantes. Em primeiro lugar, não houve discriminação de quanto representam as despesas com pensão por morte – os números mencionados no voto revelam, apenas, os valores totais gastos com o pagamento de todos os benefícios previdenciários. A informação, contudo, é relevante, já que a maior despesa da Previdência Social está atrelada ao pagamento de aposentadorias, segundo dados que serão apresentados no item 4.8 *supra*.

Em segundo lugar, não foi feito qualquer recorte levando-se em consideração o tipo de dependente beneficiário da pensão por morte. Em dezembro de 2019, por exemplo, dos 6.022.019 dependentes válidos de pensões por morte urbanas ativas, 4.706.017 eram cônjuges,

[546] No voto vencido do Ministro Edson Fachin, a peça do IBDP já foi fundamental para a construção da fundamentação. Após fazer menção a dados estatísticos apresentados pelo *amicus curiae* acerca da quantidade de pensões por morte concedidas no ano de 2021 – que indicam que 73,87% dos dependentes de pensão por morte são mulheres –, o Ministro sustentou que a redução do valor da pensão gera um impacto desproporcional sobre as mulheres, reforçando desigualdades estruturais de gênero e violando o dever de proteção à família, além de relegar a família ao desamparo em casos de óbito precoce, impactando o projeto de vida dos dependentes. O Ministro Fachin afirma que a norma questionada viola o projeto constitucional de proteção, citando especificamente o art. 227 da Constituição.

companheiros ou ex-cônjuges, ao passo que apenas 1.146.892 eram filhos ou irmãos.[547/548/549] Portanto, crianças e adolescentes consomem uma fatia pequena dos valores pagos a título de pensão por morte, esta que, por sua vez, também representa fatia reduzida da totalidade dos benefícios pagos pela Previdência Social.

Além de não ter informado a decisão do Supremo o real custo da garantia de pagamento da pensão por morte no patamar anterior para os dependentes crianças e adolescentes, desconsiderou a Corte que, mesmo tendo os representantes políticos (Poderes Legislativo e Executivo) maior capacidade institucional para decidir sobre o orçamento, cabe ao Judiciário, quando provocado, garantir que "prioridades constitucionais expressamente estabelecidas – que envolvem direitos fundamentais e sociais"[550] – sejam observadas no processo legislativo e democrático. De fato, deve a Corte ser autocontida sempre que estiver diante da possibilidade de gerar desequilíbrios orçamentários com suas decisões, contudo, "sua atuação deverá ser tanto mais proativa quanto seja necessário para proteção, v.g., do mínimo existencial, dos direitos das minorias e de algumas normas constitucionais específicas".[551]

Como visto, crianças e adolescentes constituem uma *minoria* que não participa diretamente do processo político, e, como tal, devem ser protegidas (art. 227 da CRFB). Isso porque "são reduzidas as reais possibilidades de as minorias influenciarem o processo deliberativo democrático de forma a que sejam atendidos os seus interesses".[552]

Mas não é só. O argumento financeiro costuma funcionar como grande trunfo para que o Judiciário se esquive de decisões envolvendo a garantia de prestações sociais. É justamente o que se passa no presente caso, em que foi utilizado de forma genérica, ou seja, não se apontou, numérica e objetivamente, o impacto financeiro e econômico da decisão. Deste modo, é pertinente a crítica no sentido de que, embora todos os direitos – inclusive aqueles relacionados às liberdades clássicas, como o acesso à justiça e a segurança pública – gerem custos, há "um

---

[547] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *15.3 - Quantidade de dependentes de pensões por morte urbanas ativas, por grupo de vínculos e sexo, segundo os grupos de idade - 2017/2019* [2019c]. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/versao-onlinte-aeps-2019-/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/capitulo-15-pensoes-por-morte/15-3-quantidade-de-dependentes-de-pensoes-por-morte-urbanas-ativas-por-grupo-de-vinculos-e-sexo-segundo-os-grupos-de-idade-2017-2019. Acesso em: 10 fev. 2025.

[548] Os 168.266 restantes eram pais ou dependentes designados.

[549] O número de crianças e adolescentes é ainda menor quando se considera que filhos, equiparados e irmãos são dependentes previdenciários até 21 anos de idade ou, ainda, sem qualquer limite de idade em casos de deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave (art. 16 da Lei n. 8.213/91).

[550] ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das Capacidades Institucionais e a Reserva do Possível no Julgamento do RE nº 592.581-RS. *Revista Controle*: doutrinas e artigos, v. 14, n. 2, p. 18-51, 2016, p. 40.

[551] *Ibid.*, p. 41.

[552] *Ibid.*, p. 43.

estímulo maior para demandas que postulem prestações sociais, o que expõe a escassez com maior vigor".[553]

Portanto, além de não ter analisado a questão sob a ótica dos *princípios da proteção integral* ou *da prioridade absoluta* de crianças e adolescentes – princípios estes que sequer foram mencionados no voto vencedor –, o Supremo lançou mão de argumento financeiro não demonstrado e que já havia, até mesmo, sido superado por parte do Legislativo, dado o avanço da "PEC Paralela" à época no Congresso Nacional.

Os *efeitos dinâmicos* de eventual decisão do Supremo deveriam ser considerados não apenas em sua dimensão econômica e financeira, mas também quanto às consequências que ela pode trazer a longo prazo para esse grupo vulnerável.

Outro aspecto relevante é que, ao ser autocontido e deferente ao que decidido pelo Legislador, o Judiciário desconsiderou algumas particularidades do processo político, como, por exemplo, o *timing* na tramitação da PEC que instituiria a Reforma. Com uma clientela de mais de 70 milhões de contribuintes,[554] qualquer Reforma Previdenciária costuma ser traumática e trazer consigo um custo político muito alto. Além disso, como a Reforma, no caso, exigia a aprovação de Emenda Constitucional, cujo processo é mais difícil,[555] é razoável deduzir, tendo em vista a data de apresentação da "PEC Paralela",[556] que se optou por seguir com a aprovação do texto tal como estava e, em seguida, "aparar as arestas" com propostas mais brandas – como é o caso da "PEC Paralela".

Portanto, quando se analisa a *capacidade institucional* do Judiciário, em especial o fato de não sofrer com tal desgaste político na mesma intensidade que aqueles poderes dependentes do voto popular, era o momento de salvaguardar o direito fundamental de crianças e adolescentes à previdência social, em especial quando a questão econômico-financeira – que poderia até demandar maior capacitação técnica – já havia sido superada por parte expressiva do Poder Legislativo. Repita-se que a "PEC Paralela" foi de iniciativa de 50 Senadores.

---

[553] IBRAHIM, 2011, p. 126.

[554] O número de contribuintes pessoas físicas em 2023 foi de 73.982.758 (BRASIL. Ministério da Previdência Social. *32.1 - Estatísticas de contribuintes pessoas físicas, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2021/2023* [2023a]. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-v-contribuintes/capitulo-32-contribuintes-pessoas-fisicas/32-1-estatisticas-de-contribuintes-pessoas-fisicas-segundo-as-grandes-regioes-e-unidades-da-federacao-2013-2017-2019. Acesso em: 19 fev. 2025).

[555] A Proposta de Emenda à Constituição deve ser discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 60, §2º, da CRFB).

[556] A "PEC Paralela" foi apresentada em 4/9/2019, portanto, antes da última votação no Plenário do Senado Federal, ocorrida em 22/10/2019.

O *diálogo institucional* deve ser dialético, de modo que o Judiciário considere, em suas decisões, não apenas as possíveis respostas dos outros poderes, mas também qual o *status* das questões levadas ao seu conhecimento nas outras esferas de poder. Uma análise da tramitação da "PEC Paralela" revela que a proposta ficou estacionada na Câmara dos Deputados praticamente durante todo o tempo em que tramitou a ADI 7051 do STF, tendo o último movimento – Parecer favorável da CCJ – ocorrido alguns meses após a decisão do Supremo. Em um possível cenário, a decisão do STF pela constitucionalidade das regras da pensão por morte da EC n. 103/2019 poderia até mesmo frear o avanço que seria alcançado no Congresso Nacional com a "PEC Paralela", em especial quando o público protegido praticamente não exerce qualquer influência no processo eleitoral.

O caso concreto analisado, portanto, sugere um déficit no diálogo interinstitucional, mas também no diálogo com a cidadania. Ao adotar uma postura de autocontenção, a Corte priorizou a estabilidade econômica do sistema previdenciário, sem avaliar em profundidade a necessidade de proteção diferenciada para o grupo vulnerável que, além de sub-representado politicamente, desempenha papel essencial na continuidade do pacto intergeracional da Previdência Social.

3.3.3 Salário-maternidade

O salário-maternidade é o benefício previdenciário instituído em 1974, quando foi incluído na Lei Orgânica da Previdência Social pela Lei n. 6.136. Embora não seja devido diretamente ao dependente previdenciário (a criança que acaba de nascer), é de extrema importância para seu bem-estar nos primeiros meses de vida. Além de proporcionar fonte de renda para a segurada, permite que os cuidados necessários nessa fase delicada sejam diretamente prestados pela genitora. Portanto, "o destinatário final dessa proteção previdenciária é a criança ou o nascituro, que por disposição constitucional tem direito à proteção familiar, social e estatal".[557]

Com a Constituição de 1988, a proteção à maternidade e à infância consagrou-se como direito social (art. 6º), e a "proteção à maternidade, especialmente à gestante", constou, expressamente, do rol de eventos a serem cobertos pela previdência social (art. 201, II), tendo o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previsto, ainda, a garantia

[557] CASTRO; LAZZARI, 2022, p. 793.

provisória no emprego para a gestante, da confirmação da gravidez até cinco meses após o parto (art. 10, II, ‘b’).

A proteção à maternidade, portanto, é um tema que habita tanto o Direito do Trabalho quanto o Previdenciário, tendo sido objeto de ampliação legislativa substancial[558] nas últimas décadas em ambas as searas.

A jurisprudência dos tribunais superiores consolidou uma proteção trabalhista substancial à gestante, fundamentada na natureza de ordem pública e irrenunciável da estabilidade provisória (Art. 10, II, 'b', ADCT), voltada primordialmente à tutela do nascituro.[559] Nesse sentido, o TST, por meio da Súmula 244, estabelece a responsabilidade objetiva do empregador – sendo irrelevante o desconhecimento da gravidez ou a recusa à reintegração – e estende o direito aos contratos por tempo determinado.[560] Alinhado a essa exegese, o STF, nos Temas 497[561] e 542[562] de repercussão geral, ratificou que a garantia de emprego exige apenas a anterioridade da gestação à dispensa imotivada, aplicando-se indistintamente aos regimes contratual ou administrativo, inclusive em cargos em comissão ou contratos por tempo determinado.

Sob o aspecto previdenciário, foram notáveis os avanços no salário-maternidade, embora sua obsolescência ainda seja digna de críticas.[563] Inicialmente devido exclusivamente

---

[558] Quanto aos direitos trabalhistas, são exemplos mais marcantes: o aumento em até duas semanas da licença-maternidade quando da extensão dos períodos de repouso, antes e depois do parto (art. 392, §2º, da CLT, inserido pela Lei n. 10.421/2002); a extensão da licença-maternidade à empregada adotante ou que obtiver guarda para fins de adoção (art. 392-A da CLT, incluído pela Lei n. 10.421/2002), atualmente, também com duração de 120 dias, independentemente da idade da criança; a criação do Programa Empresa Cidadã, pela Lei n. 11.770/2008, que permite aumentar a duração da licença-maternidade por 60 dias e a licença-paternidade por 15 dias; o gozo da licença pelo cônjuge ou companheiro empregado, em caso de falecimento da genitora, “por todo o período da licença-maternidade ou pelo tempo restante a que teria direito a mãe, exceto no caso de falecimento do filho ou de seu abandono” (art. 392-B da CLT, incluído pela Lei n. 12.873/2013); a garantia de afastamento da empregada de atividades consideradas insalubres, enquanto durar a gestação (art. 394-A da CLT, incluído pela Lei n. 13.287/2016 e posteriormente modificado pela Lei n. 13.467/2017); e a prorrogação por 60 dias da licença-maternidade em “razão de nascimento ou de adoção de criança com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika” (art. 392, §6º, da CLT, incluído pela Lei n. 15.156/2025).

[559] BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (2. Turma). *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 10211-62.2016.5.03.0055*. Relatora: Min. Maria Helena Mallmann, julgado em DF, 30 abr. 2021. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, 30 abr. 2021 [2021e].

[560] Ainda, nos termos da Orientação Jurisprudencial n. 399 da Subseção de Dissídios Individuais 1 do TST, “o ajuizamento de ação trabalhista após decorrido o período de garantia de emprego não configura abuso do exercício do direito de ação, pois este está submetido apenas ao prazo prescricional inscrito no art. 7º, XXIX, da CF/1988, sendo devida a indenização desde a dispensa até a data do término do período estabilitário”.

[561] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 629.053/SP*. Tema nº 497 de Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10 out. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 40, 27 fev. 2019 [2019e].

[562] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 842.844/SC*. Tema nº 542 de Repercussão Geral. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 5 out. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 256, 14 dez. 2023 [2023c].

[563] João Renda Leal Fernandes (2025, p. 65-71) destaca ao menos três aspectos anacrônicos do benefício: (i) o próprio nome da parcela (salário-maternidade), que desconsidera o fato de poder ser paga ao segurado do sexo masculino; (ii) a menção, na lei e no decreto regulamentador, à “segurada” (no feminino) a quem é devido o

às seguradas empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica, conforme redação original do art. 71 da Lei de Benefícios, foi estendido à segurada especial em 1994,[564] e à contribuinte individual e à segurada facultativa em 1999.[565]

Importante decisão sobre o salário-maternidade ocorreu em 2003, quando o STF, na ADI 1946,[566] apreciava a constitucionalidade do art. 14 da EC n. 20/1998, que limitava o teto dos benefícios do RGPS em R$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), reajustáveis a partir da publicação da Emenda. A Corte conferiu ao dispositivo em referência interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, para fixar que o referido limite não se aplicava ao salário-maternidade, em decisão paradigmática que, por meio da aplicação de "fundamentos que remontam à teoria do impacto desproporcional",[567] procurou "evitar discriminação da mulher no mercado de trabalho".[568]/[569]

Em 2002, a Lei n. 10.421 incluiu o art. 71-A da Lei de Benefícios para garantir o salário-maternidade também à segurada que adotasse ou obtivesse guarda judicial para fins de adoção.[570] Tratou-se de notável avanço legislativo, que acompanhou a igualdade de direitos entre filhos biológicos e adotivos prevista no Código Civil de 2002 e pelo art. 392-A da CLT, que estendia a licença-maternidade à empregada adotante de forma escalonada. Avançou-se, também, em relação ao que entendia, à época, o STF, no sentido de que a licença à gestante prevista no inciso XVIII do art. 7º da CRFB estava condicionada ao fato jurídico da gestação – o que não acontece com a mãe adotante –, sendo a finalidade da norma a proteção da saúde da mulher em razão da gravidez e do parto.[571]

O referido dispositivo legal sofreu sensíveis alterações posteriores, com destaque para o fim do escalonamento no prazo de duração dos pagamentos em razão da idade da criança levado a cabo com a revogação dos parágrafos do art. 392-A da CLT pela Lei n. 12.010/2009

benefício; e (iii) a vedação à possibilidade inexplicável de compartilhamento do benefício, que apenas está disponível para um dos segurados.

[564] Por meio da Lei n. 8.861/1994.

[565] Por meio da Lei n. 9.876/1999.

[566] BRASIL, 2003.

[567] FERNANDES, 2025, p. 76.

[568] *Ibid.*, p. 73-74.

[569] O benefício permanece, contudo, limitado ao teto do funcionalismo público, correspondente ao subsídio mensal dos Ministros do STF (art. 248 da CRFB, incluído também pela EC n. 20/1998).

[570] Este benefício que já era usufruído por servidoras públicas federais estatutárias desde 1990, com a edição da Lei n. 8.112/1990, que previa licença remunerada de 90 dias, quando a criança adotada tivesse até um ano de idade, e de 30 dias, no caso de crianças mais velhas (art. 210).

[571] BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 197.807-4/RS*. Relator: Min. Octavio Gallotti, julgado em 30 mai. 2000. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 ago. 2000. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1631396. Acesso em: [inserir data de acesso, ex: 24 maio 2024]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1631396. Acesso em: 12 mar. 2026.

(Lei Nacional de Adoção). A modificação legislativa foi ratificada pela jurisprudência, quanto, em 2016, o STF, no Tema 782 de repercussão geral (RE 778.889),[572] vedou a aplicação de qualquer critério diferente em decorrência da adoção ou guarda para fins de adoção, inclusive, para eventuais prorrogações no benefício.[573]

Em 2013, a redação do art. 71-A da Lei de Benefícios foi novamente alterada, pela Lei n. 12.873, para incluir a menção ao segurado (do sexo masculino) que se encontre na mesma situação. Ainda assim, tal como se passa com o salário-maternidade da mãe biológica, o benefício não pode ser concedido a mais de um segurado em decorrência do mesmo processo de adoção ou guarda (art. 71-A, §§ 1º e 2º, da Lei n. 8.213/1991).[574]

Também em 2013, a Lei n. 12.873 incluiu o art. 71-B na Lei de Benefícios para garantir, em caso de falecimento do segurado ou da segurada que fizer jus ao salário-maternidade, que o benefício seja pago ao cônjuge ou companheiro sobrevivente que tenha a qualidade de segurado, por todo o período ou pelo período restante a que o beneficiário original teria direito, exceto em caso de falecimento ou abandono do filho. Tal direito também se aplica ao segurado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção (art. 71-B, §3º). Destaca-se que a lei condicionou o pagamento "ao afastamento do segurado do trabalho ou da atividade desempenhada, sob pena de suspensão do benefício" (art. 71-C da Lei n. 8.213/1991).

Quanto à duração do benefício, de 120 dias,[575] a evolução legislativa foi no sentido de ampliar tal prazo em alguns casos. Assim, em razão do nascimento de criança com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika, o salário-maternidade será prorrogado por 60 dias (art. 71, §2º, da Lei n. 8.213/1991, incluído pela Lei n. 15.156/2025).

Outra prorrogação, prevista no §3º do art. 93 do RPS e que já vinha sendo ratificada pela jurisprudência, foi a de *até duas semanas* correspondentes à internação hospitalar anterior ou posterior ao parto. O STF, contudo, na ADI 6327,[576] ao conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 392, § 1º, da CLT, assim como ao art. 71 da Lei n. 8.213/91 e, por arrastamento, ao art. 93 do Decreto n. 3.048/99, entendeu devesse ser considerado "como termo

[572] BRASIL, 2016.
[573] A tese jurídica fixada foi a seguinte: "os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada".
[574] Uma diferença ainda persistente, contudo, é o fato de que o benefício, no caso de adoção ou obtenção de guarda judicial para fins de adoção pelo(a) segurado(a) empregado(a), é pago diretamente pela Previdência Social, e não pelo empregador, mediante compensação, na forma do §1º do art. 72 da Lei n. 8.213/1991.
[575] Via de regra, o benéfico pode ter início até 28 dias antes do parto, estendendo-se por até 91 dias depois dele (art. 71, *caput*, da Lei n. 8.213/1991). Em caso de parte antecipado, ele é devido por 120 dias após tal fato.
[576] BRASIL, 2022e.

inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, prorrogando-se em todo o período o benefício, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, § 2º, da CLT, e no art. 93, § 3º, do Decreto n. 3.048/99".

A decisão transitou em julgado em novembro de 2022. Em 2025, foi editada a Lei n. 15.222, que incluiu o §3º no art. 71 da Lei de Benefícios, para dispor que, "na hipótese de internação hospitalar da segurada ou do recém-nascido que supere o prazo de 2 (duas) semanas, em decorrência de complicações médicas relacionadas ao parto, o salário-maternidade será devido durante o período de internação e por mais 120 (cento e vinte) dias após a alta, descontado o tempo de recebimento do benefício anterior ao parto".

O STF também foi o responsável pelo alargamento dos direitos dos(as) segurados(as) quanto aos períodos de carência para a percepção do salário-maternidade. Ao passo que a Lei de Benefícios previa a concessão independentemente de carência, tão somente, para as seguradas empregada, avulsa e doméstica, exigia dez contribuições mensais[577] para as demais seguradas (art. 25, III). A Corte, ao apreciar, conjuntamente, a ADI 2110[578] e a ADI 2111,[579] declarou a inconstitucionalidade da exigência de carência para a fruição de salário-maternidade, igualando as situações de todos os tipos de segurados(as).

Outro aspecto relevante diz respeito à contribuição patronal sobre o salário-maternidade. Novamente o STF, no Tema 72 de repercussão geral (RE 576.967),[580] entendeu ser "inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário maternidade". Isso porque, do contrário, criar-se-ia "obstáculo geral à contratação de mulheres, por questões exclusivamente biológicas, uma vez que torna a maternidade um ônus", nos termos do voto do Relator, Ministro Roberto Barroso.

Este longo introito se fez necessário em razão do volume de alterações e da importante evolução operada não apenas por meio da legislação, mas também da jurisprudência, na proteção de direitos relativos ao salário-maternidade.

Destinando-se este subitem ao estudo de casos concretos decididos no STF envolvendo a proteção previdenciária de crianças e adolescentes, passa-se à análise pormenorizada das seguintes decisões sobre o benefício do salário-maternidade: (i) ADI 1946 (aplicação do teto

[577] O parágrafo único do art. 25 da Lei n. 8.213/1991 ressalva que, "em caso de parto antecipado, o período de carência a que se refere o inciso III será reduzido em número de contribuições equivalente ao número de meses em que o parto foi antecipado".
[578] BRASIL, 2024g.
[579] BRASIL, 2024h.
[580] BRASIL, 2020c.

dos benefícios do RGPS ao salário-maternidade); (ii) Tema 782 de repercussão geral (adotante); (iii) Tema 72 de repercussão geral (contribuição patronal); (iv) ADI 6327 (início da licença-maternidade após a alta hospitalar); e (v) ADI 2110 e ADI 2111 (fim da carência para contribuintes individuais e seguradas facultativas).

A análise será feita em ordem cronológica, a fim de que se averigue eventual evolução em conceitos e concepções acerca do tema. Ainda, ter-se-á em consideração os principais fundamentos utilizados nas manifestações das Cortes e a influência da sociedade civil – por meio da atuação de *amicus curiae* (diálogos com a cidadania) – tal como já apresentado quando da análise dos casos anteriores (envolvendo a exclusão da criança e do adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários e as regras da pensão por morte).

A *(i) ADI 1946*, em que se discutiu a aplicação do teto dos benefícios do RGPS ao salário-maternidade, foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em janeiro de 1999. Em abril daquele ano, o Plenário da Corte concedeu, por unanimidade, a medida cautelar requerida para, "dando interpretação conforme à constituição ao art. 14 da Emenda Constitucional n. 20, de 15/12/1998, deixar expresso que a citada disposição não se aplica à licença maternidade a que se refere o art. 7º, inciso XVIII, da Carta Magna, respondendo a previdência social pela integralidade do pagamento da referida licença".

Nos termos da decisão, partiu-se da premissa de haver uma evolução legislativa, mais acentuada a partir de meados da década de 1970[581] e reafirmada na Constituição de 1988, no sentido de entender a proteção à gestante como encargo previdenciário, e não trabalhista, o que não poderia ter sido ignorado pelo constituinte derivado ao editar a EC n. 20/1998. Portanto, como o inciso XVIII do art. 7º da CRFB garante o direito à licença à gestante, "sem prejuízo do emprego e do salário", a limitação do valor do benefício implicaria a insubsistência do dispositivo e, nas palavras do Relator, Ministro Sydney Sanches, "um retrocesso histórico, em matéria social-previdenciária, que não se pode presumir desejado". Além disso, a aplicação do teto dos benefícios estimularia a opção pelo trabalhador do sexo masculino, em clara ofensa à

[581] Para fazer tal afirmação, o Relator faz referência a um parecer juntado aos autos pelo autor da demanda, exarado pela Professora Marly A. Cardone, Doutora em Direito do Trabalho pela UFRJ e pela USP. A parecerista indica que, antes do advento da CLT, as trabalhadoras gestantes tinham direito a um auxílio correspondente à metade de seus salários, pago pela Caixas de Aposentadorias e Pensões ou, na sua ausência, pelo empregador. Com as Constituições de 1934 e de 1937, ficou consagrada a expressão "sem prejuízo do salário", indicando a preservação de sua integralidade – termo que se repetiu nas Constituições de 1946 e de 1967. Em 1943, a CLT previa que o pagamento do auxílio-maternidade por parte de instituição de previdência social não isentaria o empregador desta obrigação. Foi, então, em 1974, que a Lei n. 6.136 transferiu o ônus do pagamento do salário-maternidade para a previdência social, mediante a criação de uma fonte especial de custeio (0,3% sobre a folha de salários). Conclui a Professora o custo do salário-maternidade – cuja nomenclatura é criticada por ser inadequada e imprópria, pois não há contraprestação de trabalho no período de seu pagamento –, ao ser distribuído pela sociedade, evita a discriminação no emprego de mulheres, alinhando-se ao previsto na Convenção 103 da OIT.

vedação à discriminação por motivo de gênero constitucionalmente consagrada (art. 5º, I, e art. 7º, XXX). Outro efeito colateral seria a oferta de salários nunca superiores ao teto às trabalhadoras mulheres. Aplicou-se, assim, o raciocínio consequencialista,[582] fundamentado, em particular, no alto índice de desemprego no país, com a maior parte dos desocupados sendo justamente constituída por mulheres, segundo o Relator.[583] O acórdão do julgamento final faz referência à decisão proferida cautelarmente.[584]

A proteção à criança não aparece como fundamento nos votos do Relator e dos demais, mas apenas no voto do Ministro Marco Aurélio, ainda assim de forma complementar ao foco principal – que é a proteção da mulher e do mercado de trabalho feminino –, quando este faz alusão a proteção à infância prevista nos arts. 6º e 203 da CRFB, este último sobre assistência social. O art. 227 da CRFB – que consagra a doutrina da proteção integral e prevê, expressamente, a prioridade absoluta de crianças e adolescentes – não é mencionado em nenhum dos votos.

A procedência em parte da ação, para excluir o salário-maternidade do teto dos benefícios previdenciários, foi declarada por unanimidade no Supremo. Ainda, não participaram *amici curiae*, o que, contudo, é explicado pelo ajuizamento da demanda em novembro de 1999.

Passa-se à análise do *(ii) Tema 782 de repercussão geral (RE 778.889)*, sobre o(a) adotante.

O Recurso Extraordinário foi interposto por uma servidora pública federal que obteve guarda judicial para fins de adoção de criança com pouco mais de um ano e um mês de vida,

---

[582] O Ministro Nelson Jobim, em seu voto na Medida Cautelar chega a fazer referência a precedentes da Suprema Corte norte-americana (*Brown v. Board of Education od Topeka* e *Griggs v. Duke Power Co.*) e à doutrina dos efeitos ou impactos desproporcionais (*disparate impact*), afirmando, textualmente, que "a análise da situação deve estar centrada nos efeitos ou consequências concretas da opção legislativa ou da decisão tomada no caso concreto".

[583] A deferência ao raciocínio consequencialista fica claro no seguinte trecho do artigo publicado pelo Professor José Pastore, da USP, sobre o tema no jornal Estado de São Paulo, reproduzido pelo relator no voto: "O assunto, como se vê, ultrapassa as fronteiras da ciência jurídica. Ele tem profundas consequências econômicas e sociais. em lugar de ajudar, um dispositivo como esse contribuirá para aumentar as demissões, dificultar as admissões e acentuar o achatamento salarial das mulheres. É disso que elas precisam?".

[584] Ao acolher em parte a pretensão do PSD, a Corte entendeu que a aplicação do teto dos benefícios ao salário-maternidade violaria os seguintes dispositivos constitucionais: (i) art. 3º, IV, que institui como um dos objetivos fundamentais da República a promoção do bem de todos, sendo vedados preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; (ii) art. 5º, *caput* e inciso I, que estatuem o princípio da igualde perante a lei, para homens e mulheres, sem qualquer discriminação; (iii) art. 7º, XVII, sobre a licença à gestante, sem prejuízo o emprego e do salário, por 120 dias; (iv) art. 60, §4º, IV, que veda a proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais; (v) art. 6º, que estabelece como direitos sociais a previdência social e a proteção à maternidade (nos termos do voto, o relator grifa os seguintes trechos do art. 6º da CRFB: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" [grifos no original]. Dá, portanto, ênfase à maternidade, em detrimento da infância); e (vi) o art. 201, III, que prevê a proteção à maternidade, especialmente à gestante como um dos objetos de proteção da previdência social.

tendo-lhe sido deferida, pela administração pública, licença maternidade pelo prazo de 30 dias, nos termos do art. 210 da Lei n. 8.112/1990,[585] prorrogada, posteriormente, por mais 15 dias.[586] Em suas razões, a recorrente entendia que a estipulação de prazos diferenciados para a mãe biológica e a adotante violava o inciso XVIII do art. 7º ("licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias"), o §3º do art. 39 (que determina a aplicação do inciso XVIII do art. 7º aos servidores públicos) e o §6º do art. 227 ("os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação"), todos da CRFB.

Não houve manifestações de *amici curiae*, embora sua admissão já fosse possível desde 2006, quando a Lei n. 11.418 incluiu o art. 543-A no CPC/1973, sobre a repercussão geral nos recursos extraordinários.[587]

Reconhecida a repercussão geral, as questões a serem respondidas pela Corte eram as seguintes: (i) "se é legítimo que a lei estabeleça prazos de licença maternidade diversos para a servidora gestante e para a servidora que venha a adotar uma criança"; e (ii) "se é legítimo diferenciar o prazo de licença maternidade em função da idade da criança adotada". Com um único voto divergente – do Ministro Marco Aurélio que conferia interpretação restritiva ao termo "licença à gestante" do inciso XVIII do art. 7º da CRFB –, a Corte respondeu, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, negativamente às duas questões.

O Relator, a partir de extensa análise histórica do instituto, conduziu sua fundamentação promovendo o deslocamento do eixo da licença-maternidade, que deixa de ser vista apenas como período de recuperação biológica da gestante para ser compreendida como instrumento de efetivação dos direitos da criança. Ao colocar o interesse superior da criança no centro do debate, o Ministro Barroso argumentou que a finalidade precípua do benefício é o acolhimento e a integração do novo membro à família. Sob essa ótica, qualquer distinção de prazo baseada na origem da filiação (biológica ou adotiva) ou na idade do adotado constitui violação à dignidade da criança e ao seu direito à convivência familiar plena.

---

[585] A redação do dispositivo é a seguinte: "Art. 210. À servidora que adotar ou obtiver guarda judicial de criança até 1 (um) ano de idade, serão concedidos 90 (noventa) dias de licença remunerada.
Parágrafo único. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de 1 (um) ano de idade, o prazo de que trata este artigo será de 30 (trinta) dias".

[586] A extensão teve como fundamentos a Lei n. 11.770/2008 (Programa Empresa Cidadã), o Decreto n. 6.690/2008 (Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante) e a Resolução n. 30/2008 do Conselho da Justiça Federal (CJF).

[587] O §6º do art. 543-A do CPC/1973 dispunha que "o Relator poderá admitir, na análise da repercussão geral, a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, nos termos do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal".

A partir da utilização de dados da psicologia e do Cadastro Nacional de Adoção, demonstrou que crianças adotadas, especialmente as mais velhas, possuem necessidades emocionais complexas e demandam certo tempo para superar traumas de abandono. Assim, reduzir o período de licença conforme a idade da criança aumenta revela-se um contrassenso jurídico, pois retira o suporte estatal justamente no cenário de adaptação mais difícil, em afronta ao princípio da prioridade absoluta garantido pela Constituição.

Por fim, essa mudança de paradigma implica uma mutação constitucional do art. 7º, XVIII, da CRFB, pois, embora o texto literal mencione "licença à gestante", a evolução da realidade social e a interpretação sistemática da Carta de 1988 exigem que o termo seja lido como "licença-maternidade" em sentido amplo, superando-se o entendimento anterior do STF (como no RE 197.807) e admitindo que o significado da norma evoluiu para abranger o vínculo socioafetivo.

Não obstante traga uma parte de sua argumentação voltada à defesa da autonomia, igualdade e dignidade das mulheres, o argumento central orbita em torno da proteção integral, da prioridade absoluta e do superior interesse da criança. A licença, assim, é redefinida como um direito funcional e protetivo da infância, tornando inconstitucional qualquer prazo para adotantes que seja inferior ao das mães biológicas.

Um dado relevante é que, embora a decisão, na prática, tenha alargado o direito ao salário-maternidade, estendendo o seu prazo de duração, não se levantou qualquer entrave financeiro ou econômico na fundamentação (de nenhum dos votos), assim como a questão quanto à consequência econômica (custo da decisão e impacto sobre as despesas) também não foi sequer abordada ou considerada.

Quanto ao *(iii) Tema 72 de repercussão geral (RE 576.967)*, em que se discutiu a constitucionalidade da contribuição patronal sobre o salário-maternidade, a relatoria também foi do Ministro Luís Roberto Barroso. Fixou-se a seguinte tese jurídica: "é inconstitucional a incidência de contribuição previdenciária a cargo do empregador sobre o salário maternidade".

Os argumentos do recorrente eram no sentido de afastar a natureza salarial do salário-maternidade – que não é pago pelo empregador em razão da contraprestação de serviços –, a incompetência do legislador ordinário para criar fonte de custeio não estabelecida no art. 195 da CRFB e "a exigência da contribuição previdenciária sobre o salário-maternidade torna mais onerosa a mão de obra feminina, gerando discriminação em relação à masculina".

Foram admitidos como *amici curiae* a Associação Brasileira de Indústria de Hotéis (ABIH), o Conselho Federal da OAB e a Confederação Nacional da Saúde – Hospitais, Estabelecimentos e Serviços (CNS). O CFOAB e a ABIH mantiveram o debate no campo do

Direito Tributário, do custeio da Seguridade Social e da igualdade de gênero no trabalho, sem qualquer alusão à proteção da criança como sujeito de direitos prioritário. Apenas a CNS invocou a proteção do recém-nascido como um dos objetivos do salário-maternidade, tratando do tema não apenas como direito da mulher, mas como proteção ao início da vida.

Destaca-se o fato de que a ABIH e a CNS, ao representarem as atividades hoteleira e de saúde, em suas manifestações, argumentaram a existência de importantes impactos financeiros nos setores, justamente por empregarem muitas mulheres, em clara defesa da categoria patronal.

Em seu voto, o Relator traçou um breve histórico do salário-maternidade, de modo a demonstrar como a legislação, a doutrina e a jurisprudência evoluíram no sentido de conferir natureza previdenciária ao benefício. Em seguida, apontou a inconstitucionalidade formal do §2º e da parte final da alínea 'a' do §9º, ambos do art. 28 da Lei n. 8.212/1991, que, ao incluírem o salário-maternidade nas parcelas que compõem o salário-de-contribuição, em verdade, criaram nova fonte de custeio, o que, contudo, apenas poderia ser feito por lei complementar (art. 195, §4º c/c art. 154, I, ambos da CRFB).

Na terceira a última parte do seu voto, o Ministro Barroso abordou a violação à isonomia. A partir de dados estatísticos e apresentação de estudos, explicitou a "existência de reiterada discriminação das mulheres no mercado de trabalho, diante das restrições ao acesso a determinados postos de trabalho, salários e oportunidades". Especificamente no que tange à gravidez e à maternidade, apresentou estudo conduzido pela OIT que demonstra os custos adicionais para o empregador neste período, nos quais se incluem não apenas a contribuição à previdência social, mas também despesas com a contratação de mão-de-obra substituta. Concluiu que a imposição de tributos atrelados à condição de mãe e trabalhadora configura penalização direta à condição biológica da mulher, ferindo o princípio da isonomia em relação aos trabalhadores do sexo masculino. Esse cenário cria barreiras artificiais à maternidade e gera um ambiente de insegurança e estigma, em que o gênero feminino é, por si só, utilizado como fator de desequilíbrio e desvantagem na relação laboral.

Destacou, ainda, que o tempo de afastamento da mulher em gozo do salário-maternidade deve ser considerado para fins de cômputo para a aposentadoria, sob pena de novamente o Estado intervir indevidamente na autonomia feminina e na unidade familiar, desestimulando a opção pela gestação. A fixação de tal efeito na decisão foi elogiada, pois, na contramão do que se tem deliberado judicialmente, deixou de olhar exclusivamente para o direito tributário, para incluir na análise os efeitos na cobertura previdenciária.[588]

[588] IBRAHIM, Fábio Zambitte. O salário maternidade após a decisão do STF no RE 576.967 – além do Direito Tributário. *Migalhas*, 10 ago. 2020. Disponível em:

Sob o aspecto econômico e financeiro da decisão, embora tenha reconhecido que seu ônus recairia sobre toda a sociedade (já que a previdência social é organizada sob o princípio da solidariedade), entendeu o Relator se tratar de medida necessária por privilegiar "a isonomia, a proteção da maternidade e da família, e a diminuição de discriminação entre homens e mulheres no mercado de trabalho". Não se abordaram questões relativas ao custeio de forma específica.

Por cinco a quatro,[589] foi vencedor o voto do Relator.

Quanto aos votos vencidos, chama atenção uma maior frequência de menções aos direitos da criança, em especial à adoção e ao art. 227 da CRFB, contudo, os argumentos foram utilizados para justificar a constitucionalidade da contribuição. Ora se afirmou que, no contexto da adoção, o benefício é devido a segurados homens. Ora que demais políticas legislativas já protegem a infância, de modo que a tributação não impede essa proteção.[590]

Outro ponto digno de nota é a menção, no voto do Ministro Alexandre de Moraes, que abriu a divergência, à questão do custeio, fundado na diversidade da base de financiamento e no princípio da solidariedade geral, do qual não podem as empresas se eximir. Segundo entendeu o Ministro, "trata-se de uma discussão tributária travestida de discussão de gênero", já que, na prática, "mulheres não são substituídas por empregados homens" e ainda recebem menos, de modo que o que procuram as empresas, em especial do setor de saúde (fazendo alusão à recorrente e à CNS), é, tão somente, o aumento de seus lucros.

Passa-se à análise da *(iv) ADI 6327*, que fixou o início da licença-maternidade após a alta hospitalar,[591] quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n. 3.048/1999. A ação ajuizada pelo partido Solidariedade buscou conferir uma interpretação conforme à Constituição ao art. 392, §1º, da

---

https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/331787/o-salario-maternidade-apos-a-decisao-do-stf-no-re-576-967---alem-do-direito-tributario. Acesso em: 14 mar. 2026.

[589] Votaram pela inconstitucionalidade dos dispositivos questionados os Ministros Roberto Barroso (relator), Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Marco Aurélio. Ficaram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes. Ausentaram-se, justificadamente, os Ministros Calso de Mello e Luiz Fux.

[590] O Ministro Ricardo Lewandowski expressamente declarou que a "norma não confere tratamento desigual para contribuintes que se encontram na mesma situação", exemplificando a afirmação com a alteração legislativa de 2013, que garantiu o salário-maternidade "ao segurado ou segurada que tenha adotado ou obtido a guarda judicial para fins de adoção de criança", permitindo que "até mesmo casais homoafetivos [possam] gozar do benefício em questão". Também o Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, entendeu que a extensão do benefício ao segurado adotante permite que trabalhadores de ambos os sexos gozem do salário-maternidade, e que o pagamento da prestação pela previdência social "veio conferir maior proteção à criança e à família", sem, contudo, desnaturar sua natureza salarial.

[591] O INSS, por meio da Portaria Conjunta n. 28/2021, regulamentou o salário-maternidade, no caso de nascimentos prematuros, de modo a se adequar à medida cautelar concedida nos autos da ADI 6327. Fixou a autarquia que "o período de internação passou a ser considerado um acréscimo no número de dias em que o benefício será pago, ou seja, não será limitado aos 120 dias" (art. 1º, §4º).

CLT, e ao art. 71 da Lei n. 8.213/1991, já que, em sua literalidade, as normas, ao estabelecerem o início do benefício na data do parto, reduziam drasticamente o tempo de convívio familiar fora do ambiente hospitalar em casos de nascimentos prematuros ou complicações de saúde que exigissem internações prolongadas da mãe ou do bebê.

Não houve pedidos de intervenção de *amici curiae*.

A relatoria foi do Ministro Edson Fachin e o voto, pela procedência da ação, foi seguido unanimemente pela Corte.

Nesta decisão, a centralidade da fundamentação foi o direito da criança à convivência familiar e a proteção da maternidade e da infância, de modo a ampliar a convivência entre mães e bebês (arts. 6º, *caput*, 201, II, 203, I, e 227, *caput*, da CRFB). A doutrina da proteção integral, "compreendida na sua máxima efetividade", foi utilizada como premissa a orientar a interpretação do inciso XVIII do art. 7º da CRFB (licença à gestante), de modo a que os 120 dias da licença sejam fruídos "especialmente na unidade do binômio materno-infantil". Destacou o relator:

> (...) Não se trata apenas do direito do genitor à licença, e sim do direito do recém-nascido, no cumprimento do dever da família e do Estado de ter assegurado com "absoluta prioridade" o seu "direito à vida, à saúde, à alimentação", "à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar", além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência (art. 227). Esse direito, no caso, confere-lhe, neste período sensível de cuidados ininterruptos (qualificados pela prematuridade), o direito à convivência materna.

Foi considerada a maior vulnerabilidade física e fragilidade de bebês prematuros, bem como a angústia relacionada ao período de internação hospitalar. Ainda, invocando o RE 778.889 (Tema 782), que ampliou o prazo de fruição dos adotantes, caracterizou a licença como um "direito essencial à infância".

A decisão enfrentou especificamente os argumentos financeiros, refutando a tese da ausência de previsão de fonte de custeio (art. 195, §5º, da CRFB), já que não haveria criação de nova prestação social. Ademais, invocou-se a jurisprudência da própria Corte quanto ao decidido no RE 778.889 (Tema 782), que estendeu o prazo da licença para a(o) adotante, sem que houvesse qualquer óbice relacionado à ausência de fonte de custeio específica.

Por fim, passa-se à análise das *(v) ADI 2110 e ADI 2111*, em que se decidiu pelo fim da carência de 10 contribuições mensais para a concessão do salário-maternidade para contribuintes individuais e seguradas facultativas. As ações foram julgadas conjuntamente, dada a identidade das leis questionadas.[592] A ADI 2110 foi ajuizada pelo Partido Comunista do

[592] Além da questão envolvendo a carência do salário-maternidade para as seguradas contribuintes individuais e facultativas, as ações discutiam: (i) a utilização do fator previdenciário instituído pela Lei n. 9.876/1999; (ii) a

Brasil (PC do B), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB). Funcionaram como *amici curiae* Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV) e a Defensoria Pública da União (DPU). Já a ADI 2111 foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM), tendo intervindo, como *amici curiae*, a Federação das Associações de Aposentados e Pensionistas do Estado do Rio de Janeiro (FAAPERJ), o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP), o Instituto de Estudos Previdenciários (IEPREV) e a Defensoria Pública da União (DPU).

A manifestação da DPU foi posterior ao julgamento e, simplesmente, reproduz seu conteúdo, concordando com a decisão. Já o IBDP focou na natureza do benefício – de proteção à vida – e na proibição do retrocesso, não devendo sofrer limitações que inviabilizem sua fruição por trabalhadoras em situação de vulnerabilidade. Para o Instituto, a proteção à maternidade deve ser garantida de forma ampla, sem que o rigor fiscal do período de carência se sobreponha à necessidade social de amparo à família. Já o IEPREV deu ênfase à questão da "revisão da vida toda" em sua manifestação, tendo também invocado a vedação ao retrocesso social, ao entender que a imposição de regras de carência que dificultam o acesso ao salário-maternidade representa uma regressão nos direitos sociais conquistados pela mulher trabalhadora. Por fim, diferentemente dos demais, a FAAPERJ não apresentou argumentos técnicos ou jurídicos específicos contra a exigência de carência para o salário-maternidade em sua manifestação escrita.

O Relator, Ministro Nunes Marques, votou pela constitucionalidade da exigência da carência e foi acompanhado pelos Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes. Invocaram o espaço de conformação do legislador, já que a Constituição, ao proteger a maternidade, remete à lei ordinária a definição dos requisitos e critérios para a concessão dos benefícios (art. 201, II).

Entenderam, ainda, haver substancial diferença material entre as categorias de seguradas, pois, ao passo que as empregadas dependem de seus empregadores para a sua contratação, as contribuintes individuais e facultativas podem ingressar no sistema por vontade exclusiva a qualquer momento, o que justifica o tratamento diferenciado. Destaca-se, aqui, contudo, equívoco na premissa utilizada. Embora a segurada facultativa, de fato, tenha liberdade para ingressar no sistema previdenciário por não exercer atividade remunerada, o

---

aplicação do período básico de cálculo dos benefícios; (iii) a necessidade de apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória e de comprovação de frequência à escola do filho ou equiparado para fins de percepção do salário-família (art. 67 da Lei n. 8.213/1991); e (iv) a revogação da Lei Complementar n. 84/1996 pelo art. 9º da Lei n. 9.876/1999. Interessa, aqui, tão somente, a questão relativa à carência.

mesmo não acontece com a contribuinte individual, cuja filiação é obrigatória. O fato de que, na prática, as ações fiscalizatórias sejam insuficientes não pode afastar uma das principais características do próprio modelo previdenciário – a compulsoriedade.

Os Ministros que proferiram os votos vencidos também entenderam ser razoável o prazo da carência, em dez contribuições mensais, bem como que a carência visa evitar que pessoas ingressem no sistema já grávidas apenas para receber o benefício sem a devida contrapartida contributiva, preservando a higidez do fundo previdenciário e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Abriu a divergência o Ministro Edson Fachin, no que foi acompanhado pelos Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Flávio Dino e Luís Roberto Barroso. Em sua fundamentação, a Corte, por maioria, entendeu que a exigência da carência cria distinção arbitrária e injustificada entre as trabalhadoras autônomas (contribuintes individuais) e as seguradas empregadas, domésticas e avulsas, que são isentas de carência para o mesmo benefício. Desse modo, o legislador teria presumido a má-fé das trabalhadoras autônomas, que se filiariam ao sistema apenas após a gravidez para fraudar a Previdência Social, embora situações fraudulentas devem ser apuradas individualmente no devido processo.

Sob o raciocínio consequencialista, a manutenção de tais distinções entre as seguradas desequilibraria a igualdade de gênero e prejudicaria o acesso e a permanência da mulher no mercado de trabalho.

Particularmente quanto ao direito da criança, o Supremo entendeu que a exigência da carência violaria o dever constitucional de proteção à maternidade (arts. 6º e 201, II, da CRFB) e o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança (art. 227 da CRFB), que tem o direito de ser cuidada pela mãe nos primeiros meses de vida. O salário-maternidade, portanto, configura-se como direito de dupla titularidade, ou seja, não é apenas direito da mulher, mas instrumento para garantir a vida, a saúde e a convivência familiar do recém-nascido.

Tabela 1 – Quadro sintético das decisões do STF objeto dos estudos de casos

Caso / Benefício	Data de julgamento	Placar (vencedores e vencidos)	Menção à Proteção Integral / Prioridade Absoluta / Melhor Interesse da Criança	Argumentos financeiros / econômicos / consequencialistas
Criança e adolescente sob guarda (ADI 4878 e ADI 5083)	8/6/2021	**Maioria (6X5)** Votos vencedores: Edson Fachin (redator), Ricardo Lewandowski, Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli e Cármen Lucia. Votos vencidos: Gilmar Mendes, Alexandre de Moraes, Marco Aurélio, Nunes Marques e Luiz Fux.	**Expressa**. Fundamentada na "doutrina da proteção integral" e na "prioridade absoluta" (art. 227 da CRFB).	**Vencedores**: fraude não se presume. **Vencidos**: impacto de milhões de reais e falta de fonte de custeio prévia (art. 195, §5º, da CRFB).
Pensão por morte (ADI 7051)	26/6/2023	**Maioria (9X2)** Votos vencedores: Roberto Barroso (relator), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça Votos vencidos parcialmente: Rosa Weber e Edson Fachin	**Indireta / *Amicus Curiae*** O IBDP invocou a prioridade absoluta de crianças e adolescentes. O relator considerou o direito das crianças apenas de forma indireta.	**Vencedores**: foco no envelhecimento populacional, déficit e equilíbrio atuarial. Comparação com a pensão alimentar civil.
Salário-maternidade: teto (ADI 1946)	3/4/2003	**Unanimidade**. Relator Sydney Sanches	**Específica**. Menção à proteção à maternidade e à infância (art. 6º da CRFB). Ministro Marco Aurélio citou a proteção à infância como dever estatal.	**Consequencialista**. Limitar o teto causaria discriminação de gênero no mercado de trabalho (preferência por homens).
Salário-maternidade: adotante (RE 778.889 / Tema 782)	10/3/2016	**Maioria (8X1)** Votos vencedores: Roberto Barroso (relator), Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Edson Fachin. Voto vencido: Marco Aurélio. Ausências justificadas: Celso de Mello e Gilmar Mendes	**Central**. "Superior interesse da criança" e "prioridade absoluta" como argumentos centrais. Licença como direito essencial à infância.	**Ausente**. Não se levanta qualquer entrave financeiro ou econômico na fundamentação (de nenhum dos votos), assim como a questão quanto à consequência econômica (custo da decisão e impacto sobre as despesas) também não é sequer abordada ou considerada.
Salário-maternidade: contribuição patronal (RE 576.967 / Tema 72)	4/8/2020	**Maioria (5X4)** Votos vencedores: Roberto Barroso (relator), Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Marco Aurélio Votos vencidos: Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Dias Toffoli Ausências justificadas: Celso de Mello e Luiz Fux.	***Amicus curiae***. A CNS invocou a proteção do recém-nascido e do início da vida.	**Vencedores**: a tributação penaliza a maternidade e onera a mão de obra feminina. **Vencidos**: solidariedade geral e custeio do sistema.
Salário-maternidade: alta hospitalar (ADI 6327)	21/10/2022	**Unanimidade** Relator Edson Fachin	**Expressa**. Máxima efetividade da proteção integral a prioridade absoluta (art. 227 da CRFB).	Rejeitada a tese da falta de custeio (art. 195, §5º, da CRFB), por não criar nova prestação, mas apenas estender a existente.

Salário-maternidade: **carência** (ADI 2110 e ADI 2111)	21/3/2024	**Maioria (6X5)** Votos vencedores: Edson Fachin (relator), Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Flávio Dino e Roberto Barroso. Votos vencidos: Nunes Marques, Alexandre de Moraes, André Mendonça, Cristiano Zanin e Gilmar Mendes.	**Expressa**. Violação à prioridade absoluta (art. 227 da CRFB). Direito de "dupla titularidade" (mulher e criança).	**Vencedores**: isonomia e igualdade de gênero. **Vencidos**: espaço de conformação do legislador e equilíbrio financeiro.

3.4 **O grande trunfo: o argumento econômico-financeiro**

A partir do estudo de casos concretos envolvendo direitos previdenciários de crianças e adolescentes no STF, é possível observar que o argumento da sustentabilidade econômico-financeira emerge como o principal ponto de resistência à plena eficácia da proteção integral. Pontualmente invocado como um limite intransponível à concessão de benefícios previdenciários, o equilíbrio atuarial acaba por funcionar como "grande trunfo" capaz de se sobrepor, na prática judicial, ao mandamento da prioridade absoluta.

Contudo, o STF, ao desempenhar papel relevante na proteção de direitos de minorias, não pode aceitar argumentos financeiros – sequer especificamente demonstrados, como se viu nos casos da criança e do adolescente sob guarda e da pensão por morte – como uma justificativa genérica para reduzir direitos do público infantil.

Crianças e adolescentes possuem déficit de representatividade política, já que não votam, além de constituírem uma minoria com características peculiares. Tudo isso leva a que o Judiciário, no exercício de sua função contramajoritária, se apresente como instância importante na proteção de seus direitos e na correção do quadro de injustiça estrutural.

Isso fica claro quando se compara o uso do próprio argumento financeiro nas decisões envolvendo benefícios previdenciários diretamente pagos a crianças e adolescentes – como os casos do "menor" sob guarda e da pensão por morte – e aqueles devidos à segurada mulher em razão da maternidade ou adoção. Embora mulheres também constituam uma minoria, trata-se de grupo mais organizado, inclusive politicamente. Vê-se que suas demandas, de fato, alcançaram a Corte, que já decidiu no sentido de que não se pode impor barreiras financeiras a medidas que levam à maior isonomia de gênero no mercado de trabalho.[593]

[593] Outro caso interessante que confirma esta conclusão é a recente decisão no voto do Ministro Flávio Dino no RE 1.520.468, em que se analisa a responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente do afastamento laboral de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, conforme previsto na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Decidiu-se, dentre outras matérias, que a prestação é devida pela previdência ou pela assistencia social, a depender

Curiosamente, ilações semelhantes não são encontradas nas decisões que afetam diretamente crianças e adolescentes, muito embora tenha sido conferida a eles – e somente a eles em todo o texto constitucional – a prioridade *absoluta*.

Não se defende aqui, por óbvio, que a questão financeira deva ser totalmente ignorada pela Corte, muito embora isso tenha acontecido em algumas situações envolvendo direitos das mulheres, como já destacado acima. Entretanto, as particularidades de crianças e adolescentes, em especial quando à sua falta de representatividade política, dificuldade de organização e a sua vulnerabilidade, deveria levar à impossibilidade de redução de seus direitos, sem que fosse apresentada, por parte do Estado (inclusive, do Judiciário), carga argumentativa qualificada, com demonstrações objetivas de eventual inviabilidade financeira das prestações.

Contrariamente a isso, o que se observa, por exemplo, na decisão sobre a pensão por morte, é a baixa densidade técnica quando se avalia o argumento econômico-financeiro utilizado contra direitos de crianças e adolescentes. Nos votos vencedores, o argumento do "déficit previdenciário" foi acatado de forma genérica e abstrata, sem que tenha havido, por parte da Corte, qualquer exigência de que o Estado demonstrasse o impacto financeiro específico da percepção do benefício por crianças e adolescentes – o que representa fatia ínfima das despesas previdenciárias, como demonstrado no item 3.3 *supra*. Em outras palavras, o STF aceitou sacrificar o direito da criança e do adolescente para salvar um sistema cujos maiores gastos estão em outras áreas (aposentadorias de adultos).

Outro ponto de destaque é a baixa interação entre a Corte e a cidadania nos casos estudados. Aqui, concretizou-se o que o estudo de Daniel Capecchi Nunes[594] já apontava. Inicialmente, em nenhum deles, houve audiências públicas. No mais, parte considerável das organizações e entidades que participaram dos processos defendiam interesses de classes profissionais, o que, obviamente, deixa de fora os interesses de crianças e adolescentes. Seus argumentos, quando utilizados, o foram como reforço argumentativo de posições previamente já definidas pelos Ministros, sem que houvesse um verdadeiro diálogo.

Chama atenção a ausência de participação de Organizações Não Governamentais (ONG) ou outras entidades focadas exclusivamente nos direitos da infância como parte ou *amici*

---

do tipo de vínculo trabalhista. Em seu voto, o Ministro, textualmente, entendeu que, "considerando que se trata de situação excepcional, reconhecida judicialmente e legalmente limitada no tempo (cujo prazo máximo é de seis meses), não há afronta à necessidade de prévia fonte de custeio, uma vez que o sistema previdenciário e assistencial já contempla a cobertura de riscos sociais que comprometem a subsistência e a dignidade da pessoa segurada ou protegida, sendo a violência doméstica uma dessas hipóteses, por interpretação analógica cabível na espécie" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 1.520.468 Paraná*. Tema n. 1370 de repercussão geral. Relator: Min. Flávio Dino, julgado em 16 dez. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 fev. 2026.

[594] NUNES, 2025.

curiae, o que também confirma a tese de Nunes sobre os filtros de legitimidade que privilegiam entidades de classe tradicionais. Esse fato também pode ser reflexo se certa miopia social com relação aos direitos previdenciários de crianças e adolescentes.

Outro aspecto importante é a confirmação da hegemonia de pautas corporativas no controle de constitucionalidade, também identificada na obra de Nunes. No caso envolvendo a contribuição patronal sobre o salário-maternidade, por exemplo, foram admitidos como *amici curiae*, majoritariamente, entidades patronais (*e.g.,* ABIH, CNS), com debates centrados no custo do trabalho feminino (discussão tributária), enquanto o direito da criança ao cuidado foi relegado a um argumento secundário ou reflexo.

Embora na ADI 4878 (criança e adolescente sob guarda) se tenha observado um maior diálogo, com argumentos do IBDFAM e IBDP sobre a proteção integral efetivamente absorvidos pelo voto vencedor para afastar a presunção de fraude, tratou-se de decisão com placar apertado e cuja matéria será novamente apreciada pela Corte, em razão da posterior mudança legislativa levada a cabo pela EC n. 103/2019. A profunda alteração na composição da Corte faz com que não se possa ter previsibilidade acurada do resultado futuro.

Por outro lado, o diálogo na ADI 7051 (pensão por morte) foi nulo. Embora o IBDP, único *amicus curiae*, tenha apresentado argumentos diretamente relacionados à proteção previdenciária de crianças e adolescentes, o Relator ignorou os impactos específicos na orfandade para focar no equilíbrio atuarial. Neste caso, ainda, o próprio diálogo institucional falhou, ao ter a Corte ignorado a tramitação no Congresso Nacional, de iniciativa de expressivo número de Senadores, de uma PEC Paralela amenizado os efeitos das novas regras de cálculo da pensão por morte quando existente dependente com menos de 18 anos.

Ainda quanto às decisões sobre o salário-maternidade, estas acabam protegendo crianças não com base na doutrina da proteção integral, mas sim pelo uso do raciocínio pragmático e consequencialista. A Corte entendeu que desproteger a maternidade leva a um impacto negativo no mercado de trabalho e na saúde pública, de modo que sua postura se revelou mais ativa quando a proteção da criança coincide com outras distorções sociais, como a desigualdade de gênero, nesse caso. Por outro lado, o Supremo age mais timidamente quando a proteção de crianças e adolescentes é "pura", ou seja, quando se exigem aportes de recursos para a proteção e a subsistência desse grupo vulnerável.

A postura da Corte, a partir da análise dos casos concretos aqui selecionados, poderia, então, ser assim sintetizada: há uma atuação "iluminista protetiva" quando expande o rol de dependentes e protege o vínculo materno-infantil, mas um "pragmatismo fiscalista" quando valida reduções no valor dos benefícios pagos diretamente a crianças e adolescentes (pensão

por morte). Não há, portanto, uma atuação retilínea, mas sim ambivalente, o que demonstra que a gramática das minorias ainda não é aplicada de forma coerente. Ao mesmo tempo em que a Corte reconhece a criança como sujeito de direitos, hesita em protegê-la quando o custo dessa proteção é confrontado com as diretrizes macroeconômicas e quando não relacionadas diretamente a outras distorções sociais combatidas por grupos mais organizados.

Em suma, pode-se afirmar, quando se trata da proteção previdenciária de crianças e adolescentes, que a jurisprudência do STF é claudicante e frequentemente rendida à conveniência fiscal do Estado, o que demonstra que a proteção integral e a prioridade absoluta ainda não encontraram abrigo seguro na hermenêutica da Corte. O uso do equilíbrio financeiro e atuarial como "trunfo" retórico, desprovido de evidências empíricas e objetivas sobre o real impacto dos benefícios infantojuvenis no orçamento, perpetua a injustiça estrutural e relega crianças e adolescentes a um papel secundário na Previdência Social.

Diante desse cenário de ambivalência e insuficiência protetiva, o capítulo seguinte dedicar-se-á ao enfrentamento dos desafios remanescentes e à formulação de propostas concretas, *de lege ferenda*, com o objetivo de concretizar a doutrina da proteção integral e os princípios da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança quando se trata de sua proteção previdenciária.

4 PROPOSTAS À PROTEÇÃO INTEGRAL PREVIDENCIÁRIA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES

Nos Capítulos 1 e 2 desta tese, foram trazidos argumentos históricos, jurídicos e pragmáticos que justificam a necessária prioridade absoluta que deve ser conferida a crianças e adolescentes também pelo Direito Previdenciário. Defendeu-se que o público infantojuvenil é detentor de um direito autônomo à proteção previdenciária, que, por sua vez, deve ser fornecida conforme os ditames da doutrina da proteção integral – que orienta todos os ramos do Direito que, de alguma forma, regulam as relações e os direitos deste público. Não obstante, no Capítulo 3 foram expostas, com maior detalhamento, algumas falhas do Poder Judiciário enquanto instância contramajoritária e importante palco de tutela de direitos dessa minoria sub-representada politicamente.

Apresentado, portanto, criticamente o problema, este Capítulo tem o objetivo de oferecer respostas, por meio de propostas normativas (*de lege ferenda*) que garantiriam a aplicação da doutrina da proteção integral – e, ainda, dos princípios da prioridade absoluta e do melhor interesse – no âmbito do Direito Previdenciário.

As propostas a seguir apresentadas partem da premissa de que o equilíbrio financeiro e atuarial não é um fim em si mesmo, mas um meio para garantir direitos. Embora se dedique um item exclusivamente à questão do custeio, reforça-se que os benefícios devidos a crianças e adolescentes representam fatia pequena das despesas previdenciárias, além de um verdadeiro investimento na geração que futuramente garantirá a própria subsistência do sistema. Ademais, parte-se da premissa de que a prioridade absoluta exige um ônus argumentativo invertido, ou seja, não se deve demonstrar por que a criança deve ser protegida, mas sim a impossibilidade absoluta e técnica de não o fazer.

Por fim, os objetivos das propostas extrapolam a ampliação e a defesa de benefícios pecuniários, buscando-se, ainda, a garantia do desenvolvimento do capital humano[595] e a quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

[595] *Cf.* conforme ideia defendida por Amartya Sen e apresentada no Capítulo 2.

4.1 **Inclusão definitiva de crianças e adolescentes sob guarda no rol de dependentes previdenciários**

A questão afeta à inclusão da criança e do adolescente sob guarda no rol de dependentes previdenciários se apresenta como um verdadeiro vaivém legislativo e jurisprudencial, como se demonstrou ao longo da análise histórico-normativa apresentada nos itens 1.3.1 e 3.3.1 *supra*. Tal situação aumenta a insegurança a que já estão expostos em tantos outros aspectos de suas vidas.

Atualmente, embora esteja em vigor a recente Lei n. 15.108/2025, que novamente incluiu o "menor sob guarda" no rol de equiparados a filhos do §2º do art. 16 da Lei n. 8.213/1991, também está vigente o §6º do art. 23 da EC n. 103/2019, segundo o qual se equiparam a filho, "para fins de recebimento da pensão por morte, *exclusivamente* o enteado e o menor tutelado, desde que comprovada a dependência econômica".

Ainda, tramita no STF o RE 1.442.021 – a partir do qual foi afetado o Tema 1271 – em que se discute "se a retirada da criança e do adolescente sob guarda do rol de beneficiários, na qualidade de dependentes do segurado do RGPS, pela EC n. 103/2019, violou os princípios da igualdade, proibição do retrocesso e da proteção integral das crianças e dos adolescentes". Embora a Corte tenha se manifestado pela inconstitucionalidade de tal exclusão, decorrente da alteração na Lei de Benefícios pela Lei n. 9.528/1997, como também aqui já se demonstrou, o placar apertado da decisão e substanciais alterações na composição do Tribunal deixam dúvidas sobre qual será o resultado futuro.

Entende-se, assim, que a questão não está pacificada, pelo que se justificam as propostas a serem apresentadas. Obviamente, o melhor cenário – e o primeiro a ser defendido nesta tese – é a *manutenção de toda e qualquer criança ou adolescente sob guarda no rol dos equiparados a filhos do(a) guardião(ã)*, tal como a atual redação do § 2º do art. 16 da Lei n. 8.213/1991. Defende-se, assim, que se deva declarar a inconstitucionalidade do termo "exclusivamente" constante no §6º do art. 23 da EC n. 103/2019.

Contudo, considerada a instabilidade da questão e a possível restrição futura desse rol de dependentes, ou seja, em um cenário de absoluta necessidade de restrição de direitos, apresentam-se três propostas.

A *primeira proposta* consistiria *em não permitir a acumulação de benefícios de qualquer dos pais e do guardião, com a permissão para que se escolha aquele mais vantajoso*, como já acontece com outros casos de acumulação de benefícios previdenciários.[596]

Tal proposta resolveria, inclusive, casos em que haja guarda compartilhada da família extensa com um ou ambos os genitores – ou seja, hipótese em que a guarda não constitui uma medida protetiva. Esse tipo de guarda visa formalizar uma corresponsabilidade cooperativa fática entre pais e parentes próximos, na qual a autoridade e o cuidado são compartilhados para proteger a criança em contextos de vulnerabilidade. Ainda, esse arranjo assegura o melhor interesse da criança e do adolescente ao validar vínculos afetivos preexistentes, exercendo um papel complementar e não substitutivo ao poder familiar.

Destaca-se que isso já acontece administrativamente. Mesmo sem qualquer previsão na Lei n. 8.213/91 ou no Decreto n. 3.048/99, o INSS apenas permite à criança ou ao adolescente sob guarda a acumulação da pensão por morte em decorrência do falecimento dos pais biológicos com a pensão por morte do guardião quando houver determinação judicial. É o que dispõe o art. 645 da Instrução Normativa (IN) n. 128/2022, que disciplina as regras, procedimentos e rotinas necessárias à efetiva aplicação das normas de direito previdenciário. Esta regra já estava prevista na IN anterior – n. 77/2015 (§8º, art. 528).

A *segunda proposta* consistiria na *limitação da concessão dos benefícios a algumas espécies de guarda*, sendo sugerida a concessão à (i) guarda apenas como medida protetiva ou à (ii) guarda instrumental. A primeira dessas modalidades de guarda está regulada no ECA e é aplicada quando os direitos da criança ou adolescente estão violados ou ameaçados, ou, ainda, quando estes não convivem com os pais biológicos, pressupondo, portanto, a ausência do poder familiar dos pais biológicos. Já a guarda instrumental é aquela concedida no bojo de ação que busca a tutela ou a adoção. Daí sua natureza preparatória ou incidental, servindo como um meio para viabilizar a convivência e o cuidado enquanto o processo principal (de adoção ou de tutela) tramita na Justiça. Nesta segunda hipótese, não se justifica imputar à criança a delonga na conclusão processual, protegendo, inclusive, a criança contra a demora burocrática do Estado.

A limitação a tais espécies de guarda se justificaria porque, nesses casos, há uma presunção de ausência do poder familiar dos pais biológicos, pelo que a dependência do guardião é uma consequência da aplicação das medidas. Ficaria excluída, portanto, a guarda compartilhada com os pais concedida à família extensa unicamente com base no Direito das Famílias.

---

[596] É o que se passa, por exemplo, com a vedação à acumulação de mais de uma pensão do mesmo regime deixada por cônjuge ou companheiro, ressalvado o direito de opção pela mais vantajosa (art. 124, VI, da Lei n. 8.213/91).

Por fim, a *terceira proposta* – sem dúvida, mais polêmica e de constitucionalidade duvidosa – consistiria em *limitar os benefícios pagos a menores sob guarda até os 18 anos de idade*, tal como tem decidido o STJ,[597] ao determinar, em tais casos, a aplicação integral do ECA. Embora esta sugestão crie uma distinção com relação a outros equiparados a filho – e aí talvez resida sua inconstitucionalidade por violação ao princípio da isonomia –, ter-se-ia, ao menos, a proteção durante toda a infância e adolescência.

Tabela 2 – Quadro sintético das propostas para a inclusão de crianças e adolescentes sob guarda no rol de dependentes previdenciários

Ordem de preferência das propostas	Descrição da proposta	Mecanismo de implementação	Justificativa e/ou fundamento
Proposta principal (cenário ideal)	**Manutenção plena e definitiva** da criança e do adolescente sob guarda no rol de dependentes (equiparados a filho).	Declaração de inconstitucionalidade do termo "exclusivamente" no §6º do art. 23 da EC n. 103/2019.	Doutrina da proteção integral, princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CRFB) e vedação ao retrocesso social.
Alternativa 1	**Vedação à acumulação** e exercício do direito de **opção pelo benefício mais vantajoso**.	Escolha entre a pensão deixada pelo(s) genitor(es) ou pelo(a) guardião(ã).	Atende a críticas de cunho estritamente econômico-financeiro. Resolve casos de guarda compartilhada da família extensa. Formaliza a corresponsabilidade cooperativa e o vínculo afetivo fático.
Alternativa 2	**Limitação por espécie de guarda**: restrição às modalidades de natureza protetiva ou preparatória.	Concessão restrita à: (i) **Guarda Protetiva** (ECA); e (ii) **Guarda Instrumental** (incidental à tutela ou adoção).	Presunção de ausência do poder familiar dos pais biológicos; protege a criança contra a demora burocrática/processual do Estado.
Alternativa 3	**Limitação etária antecipada**: cessação do benefício aos 18 anos de idade.	Aplicação integral do critério cronológico do ECA, em detrimento da regra previdenciária geral (21 anos).	Alinhamento com precedentes do STJ; garante a proteção durante toda a fase de desenvolvimento, apesar do risco de violação à isonomia.

[597] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.387.323/MG (2013/0187127-1)*. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília, julgado em 16 fev. 2016, publicado em 24 fev. 2016.

4.2 **A dependência econômica dos equiparados a filhos**

São equiparados a filhos o enteado, o tutelado e a criança ou adolescente sob guarda. Para que assim sejam reconhecidos, contudo, a lei exige a demonstração da dependência econômica ou de "que não possuam condições suficientes para o próprio sustento e educação",[598] como é a redação da Lei n. 8.213/1991. Portanto, diferentemente dos filhos, cuja dependência é presumida, há a necessidade de sua comprovação no caso dos equiparados.

Tal exigência é em parte razoável quando se trata do *enteado* cujo pai ou mãe continuam exercendo o poder familiar e são os principais responsáveis pela sua criação e sustento. Isto porque o enteado não é herdeiro necessário e não tem direito automático à herança do padrasto ou madrasta segundo o Código Civil, o que só ocorre com a mudança de seu *status* quanto à filiação, por exemplo, nos casos em que seja formalmente adotado ou tenha a filiação socioafetiva reconhecida administrativa ou judicialmente.[599]

Apenas nos casos de adoção e de reconhecimento da filiação socioafetiva, entende-se que a dependência econômica deva ser presumida. Isso porque, de tais situações decorre efetiva filiação – não havendo se falar sequer em "equiparado a filho". Deve-se, portanto, manter a necessidade de comprovação nos demais casos.

Quanto ao *tutelado*, entende-se que a necessidade de comprovação da dependência econômica ou da ausência de condições suficientes para o próprio sustento e educação é plenamente justificável.

A tutela é um encargo imposto pelo Estado para sanar a falta de representação legal da criança e do adolescente. No caso de morte dos pais ou sua impossibilidade de exercer o poder familiar, em razão de sua destituição ou suspensão,[600] a educação da criança e a administração de seus bens é transferida a terceiro. A tutela, cuja disciplina se encontra no Código Civil (arts. 406 a 445) e no ECA (arts. 36 a 38), se apresenta de três formas distintas: (i) testamentária, quando consignada em testamento a vontade dos pais; (ii) legítima, na ausência de testamento,

---

[598] Sobre qual seria a diferença entre os termos "dependência econômica" e "não possuir condições suficientes para o próprio sustento e educação", ver item 1.3.1 *supra*.

[599] O reconhecimento da filiação socioafetiva tem assento no art. 1.593 do Código Civil, segundo o qual "o parentesco é natural ou civil, conforme resulte de consanguinidade ou outra origem". Ainda, pode ser requerido administrativamente nos casos em que a criança foi maior de 12 anos de idade, conforme art. 10-A do Provimento n. 63/2017, com redação dada pelo Provimento n. 83/2019, ambos do CNJ.

[600] Art. 1.734 do Código Civil: "As crianças e os adolescentes cujos pais forem desconhecidos, falecidos ou que tiverem sido suspensos ou destituídos do poder familiar terão tutores nomeados pelo Juiz ou serão incluídos em programa de colocação familiar, na forma prevista pela Lei n o 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente".

parentes próximos são encarregados da tutela, observado o melhor interesse da criança e do adolescente; e (iii) dativa, quando conferida a terceiros estranhos aos laços consanguíneos ou, ainda, na hipótese de exclusão, escusa ou remoção de tutor testamentário ou legítimo.[601]

Quando do deferimento da tutela, o tutelado não passa a ser sucessor do tutor, até mesmo porque não se rompe o vínculo sucessório com seus ascendentes, na forma do art. 1.829 do Código Civil. Ademais, o tutor é o responsável pela administração dos bens do tutelado, não podendo deles dispor sem autorização judicial prévia. Portanto, a dependência econômica do tutelado em relação ao tutor não pode ser presumida, pelo que se defende, aqui, a manutenção da regra segundo a qual se exige a comprovação da dependência econômica – ou, ainda, de que o tutelado que não possui condições suficientes para o próprio sustento e educação – a fim de que seja equiparado a filho do tutor para fins de dependência previdenciária (art. 16, §2º, da Lei n. 8.213/1991).

Por fim, quanto à *criança ou adolescente sob guarda*, à exceção da guarda para fins de adoção – em que se entende[602] deva presumir a dependência econômica em relação ao guardião[603] – também é razoável a exigência da comprovação. Isso porque, com a adoção – que se espera efetivar ao término do processo judicial –, a criança ou o adolescente passará à condição de filho do segurado e, portanto, presumidamente dependente. Não há justificativa para imputar à própria criança ou adolescente os ônus do tempo processual necessário à conclusão do processo de adoção.

Quanto aos demais tipos de guarda, a exigência da prova da dependência econômica mostra-se razoável, seja em razão da isonomia de tratamento em relação aos outros equiparados a filho (enteado e tutelado), seja porque tal procedimento serve como um segundo filtro contra condutas fraudulentas.

Por fim, encampa-se a sugestão de Fábio Souza, para quem, no *acolhimento sob a forma de guarda* – política pública em que a criança ou o adolescente é colocado em uma família substituta, de forma alternativa ao acolhimento institucional e de maneira transitória –, dada a sua precariedade, não haveria dependência previdenciária.[604] Nesses casos, presume-se que,

---

[601] ISHIDA, 2022, p. 189-191.

[602] Aqui se reviu posicionamento anteriormente adotado pela autora em: TAVARES; ALMEIDA, 2024. Considerando-se que a guarda para fins de adoção é medida transitória e que não há distinção entre filhos naturais e adotivos, a dependência deve ser presumida, tal como se passa com aqueles.

[603] Esta proposta também foi defendida por Fábio Souza, tendo em vista os efeitos retroativos da guarda nesses casos. Cf. SOUZA, Fábio. Interseções entre o direito previdenciário e o direito de família: alguns reflexos na análise dos dependentes. *In*: SOUZA, Fábio; SAADI, Jean Albert de Souza (Orgs.). *Previdência e família*: interseções entre o direito previdenciário e o direito de família. Curitiba: Juruá, 2012, p. 66-69.

[604] *Ibid.*, *loc. cit*.

com o falecimento (ou mesmo reclusão) do guardião, a criança ou o adolescente serão colocados em outra família substituta ou mesmo institucionalizados.

Tabela 3 – Quadro sintético das propostas para a presunção ou prova da dependência econômica dos equiparados a filhos

Categoria do equiparado	Regra atual (Lei n. 8.213/1991)	Proposta sugerida
Enteado	Necessita comprovar a dependência econômica	Mantém a necessidade de prova da dependência econômica. Ressalvados os casos de reconhecimento da filiação socioafetiva.
Tutelado	Necessita comprovar a dependência econômica	Mantém a necessidade de prova da dependência econômica.
Criança ou adolescente sob guarda *para fins de adoção*	Necessita comprovar a dependência econômica	**Presunção de dependência**.
Criança ou adolescente sob guarda *para demais fins*	Necessita comprovar a dependência econômica	Mantém a necessidade de prova da dependência econômica.
Criança ou adolescente sob guarda em acolhimento familiar transitório	Necessita comprovar a dependência econômica	**Não há dependência para fins previdenciários (exclusão do benefício)**.

4.3 **Garantia de quota integral (100%) na pensão por morte devida à criança e/ou ao adolescente**

Como examinado nos itens 1.3.1 e 3.3.2 *supra*, a pensão por morte é um benefício previdenciário pago diretamente aos dependentes do segurado. Com a última reforma previdenciária (EC n. 103/2019), as regras de cálculo de sua renda mensal inicial foram bastante endurecidas. À exceção dos casos em que ao menos um dos dependentes do segurado falecido seja inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave – quando o benefício será de 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito –, o valor da pensão corresponderá a uma cota familiar de 50% acrescida de cotas de 10 pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100%.[605]

Tal regra de cálculo reduz sobremaneira o rendimento familiar em caso de falecimento de um dos pais da criança ou do adolescente. Além disso, como aqui já visto, o endurecimento das regras de cálculo da RMI da aposentadoria por incapacidade permanente – que é a base de

[605] Art. 23 da EC n. 103/2019.

cálculo da pensão por morte – também contribui para a redução da renda, em particular quando o óbito não é acidentário.

A proposta que se faz é no sentido de *garantir que o benefício será de 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito no caso da existência de dependentes crianças ou adolescentes*.

Destaca-se, aqui, Proposta de Emenda Constitucional (n. 133/2019) que tramita no Congresso Nacional – a "PEC paralela" da qual se tratou no item 1.3.2 *supra* –, que prevê a dobra da cota por dependente no caso de crianças e adolescentes – passando, portanto, de 10% para 20% para cada dependente menor de 18 anos de idade.[606]

Embora apresente melhoria em relação à situação atual quanto ao cálculo da RMI, a solução não é satisfatória. Como visto, o benefício já sofreu potencial redução em razão da mudança das regras da aposentadoria por incapacidade permanente (base de cálculo da pensão por morte). Ademais, as despesas com a pensão por morte – em especial devidas aos dependentes crianças e adolescentes – não são significativas quando comparadas às despesas totais com benefícios pagos pela Previdência Social – como demonstrado no item 3.3.2 *supra*. Não há, assim, objetivamente, razão para que não se garanta a integralidade do benefício, ou seja, uma quota de 100% sempre que haja dependente menor de 18 anos de idade.

O legislador reformador, ao alterar as regras de cálculo da pensão por morte, garantiu proteção especial à pessoa com deficiência, em conformidade com a Lei n. 13.146/2015, deixando, contudo, de fazê-lo com relação à criança e ao adolescente, que deveriam ter prioridade *absoluta* conforme os ditames constitucionais. Em outras palavras, não há o que justifique a concessão de uma maior proteção a determinado grupo de indivíduos (com deficiência) em detrimento do único grupo ao qual se determinou constitucionalmente seja garantida prioridade absoluta.

Não se está, aqui, criticando a escolha legislativa em si considerada – entende-se que a medida, de fato, se alinha aos preceitos do Estatuto da Pessoa com Deficiência e demais ditames constitucionais. A crítica se limita ao processo de escolha do legislador, ou seja, à falta de qualquer justificativa razoável para que crianças e adolescentes tenham sido excluídos da proteção especial em detrimento de outro grupo vulnerável.

---

[606] O art. 9º da PEC n. 133/2019 dispõe que, "até que lei discipline o cálculo da pensão por morte concedida a dependente de segurado do Regime Geral de Previdência Social ou de servidor público federal, a cota por dependente de que tratam o caput e o inciso II do § 2º do art. 23 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, será de 20 (vinte) pontos percentuais no caso do dependente menor de 18 (dezoito) anos".

Tabela 4 – Quadro sintético das propostas para a pensão por morte para crianças e adolescentes

Característica	Regra atual (EC n. 103/2019)	Proposta feita na PEC n. 133/2019 (em tramitação)	Proposta defendida nesta tese
Cálculo da Renda Mensal Inicial (RMI)	50% (cota familiar) + 10% por dependente.	50% (cota familiar) + **20%** por dependente menor de 18 anos.	**100% (integral)** da aposentadoria ou do valor a que teria direito sempre que existentes dependentes crianças e/ou adolescentes.[607]
Tratamento diferenciado	Existe apenas para dependentes inválidos ou com deficiência	Diferenciação parcial na cota do menor de 18 anos, que é dobrada.	Equiparação total à proteção dada aos dependentes inválidos ou com deficiência, em atendimento à prioridade absoluta (art. 227 da CRFB).
Base de cálculo	Aposentadoria recebida ou calculada por incapacidade permanente.	Mantém a base da EC n. 103/2019, apenas altera a cota do dependente menor de 18 anos.	Mantém a base de cálculo da EC n. 103/2019, mas prevê a cota integral (100%) quando houver dependentes crianças ou adolescentes.

4.4 **Ressignificação do auxílio-reclusão sob os eixos da previdência e da assistência social**

Como analisado no item 1.3.1 *supra*, o auxílio-reclusão – benefício previdenciário devido ao dependente do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado – é cercado de estigmas e preconceitos. De fato, é desafiadora e pouco palatável a ideia de um "seguro baseado no cometimento de ato típico, antijurídico e culpável, isto é, a escolha de risco social com déficit ético, em relação a fato que merece reprimenda social".[608] Assim, a parcela é frequentemente alvo de narrativas que substituem a lógica da seguridade social por critérios de ordem estritamente moral o que, inclusive, teve impacto negativo em suas regras, com a criação da exigência de carência e a limitação de sua renda mensal inicial ao salário-mínimo, como analisado no item 1.3.1 *supra*.

As críticas, contudo, comumente ignoram que o benefício não se destina ao segurado condenado, mas sim à proteção de seus dependentes em situação de baixa renda. Essa realidade

[607] A cota integral (100%) deve ser mantida, mesmo na ausência de dependentes crianças e adolescentes, sempre que o dependente adulto (cônjuge, companheiro, companheira, pai, mãe ou irmão – art. 16 da Lei n. 8.213/1991) for inválido ou tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, em consonância com o Estatuto da Pessoa com Deficiência e a vedação ao retrocesso.
[608] TAVARES, 2012, p. 189

é especialmente cruel para o público infantojuvenil, pois, embora o benefício represente uma fatia ínfima do orçamento do RGPS (apenas 0,09% das despesas em 2024),[609] sua restrição tem o potencial de empurrar crianças e adolescentes para a orfandade socioeconômica, o trabalho infantil e a evasão escolar, sacrificando a prioridade absoluta em prol de razões morais – muitas vezes não verbalizadas – e de um pragmatismo fiscalista desprovido de evidências objetivas.

As propostas aqui apresentadas, portanto, desdobram-se em dois eixos, um previdenciário e outro assistencial, a depender da condição do apenado, o que será apresentado adiante. Antes, contudo, algumas considerações importantes.

Inicialmente, considera-se razoável a limitação do pagamento de benefício tão somente aos casos em recolhimento no *regime fechado* (art. 80 da Lei n. 8.213/1991). Os regimes aberto e semiaberto permitem que o preso exerça atividade remunerada. Não se desconsideram, aqui, as dificuldades de presidiários para se inserirem no mercado de trabalho[610] – em particular no mercado formal –, contudo, trata-se de questão que extrapola os objetivos da previdência social e que é potencialmente melhor tratada no âmbito de políticas públicas de proteção contra o desemprego.

Também é razoável a limitação do pagamento aos dependentes do *segurado de baixa renda*.[611] Justamente por se tratar de benefício pago em decorrência do cometimento de um crime, tal corte se mostra coerente com o seu objetivo de evitar que os dependentes caiam na pobreza e na miséria em razão de um ato cometido por terceiro.

Por fim, defende-se que *a exclusão do benefício para crianças e adolescentes em razão da natureza do crime cometido pelo adulto de quem dependam é inconstitucional*. A situação se observa, atualmente, na Lei n. 15.358/2026, que institui o Marco Legal do Combate ao Crime Organizado no Brasil (Lei Raul Jungmann). No §6º de seu art. 2º, fica expressamente vedada "a concessão do benefício de auxílio-reclusão, previsto no art. 80 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, aos dependentes do segurado que estiver preso cautelarmente ou cumprindo pena privativa de liberdade em regime fechado ou semiaberto, em razão do cometimento dos crimes previstos neste artigo", ou seja, crimes praticados por organização criminosa ultraviolenta, grupo paramilitar ou milícia privada.

---

[609] *Cf.* Item 3.3.1 *supra*.

[610] RESSOCIALIZAÇÃO ainda é um desafio no sistema prisional brasileiro. *Migalhas*, 10 fev. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/423567/ressocializacao-ainda-e-um-desafio-no-sistema-prisional-brasileiro. Acesso em: 20 abr. 2026.

[611] Nos termos da Portaria Interministerial MPS/MF n. 13, de 9/1/2026, considera-se segurado de baixa renda aquele com rendimentos mensais até R$ 1.621,00.

Em que pese a gravidade de tais condutas delitivas, a norma viola inúmeros dispositivos constitucionais. São eles: (i) o inciso XLV do art. 5º, segundo o qual "nenhuma pena passará da pessoa do condenado"; (ii) o *caput* e o inciso II do §3º art. 227, que exigem a proteção integral e a prioridade absoluta de crianças e adolescentes, e a eles garantido o direito previdenciário; (iii) o *caput* do art. 5º, por violar o princípio da isonomia, ao criar discriminação arbitrária e desarrazoada entre dependentes, já que, do ponto de vista da necessidade, não há diferença entre os filhos dos presos em função do delito cometido; e (iv) o inciso III do art. 1º, pois a norma compromete o mínimo existencial necessário para uma vida digna.

Passa-se, finalmente, à apresentação das propostas propriamente ditas.

Defende-se a manutenção do benefício previdenciário do auxílio-reclusão para o segurado de baixa renda, medida apta a garantir a subsistência dos dependentes crianças e adolescentes, em atendimento à doutrina da proteção integral e à prioridade absoluta.

Quanto ao cálculo da RMI, deve-se excluir a limitação ao salário-mínimo, por violar o princípio contributivo e o fim precípuo da previdência, de manutenção da renda familiar diante de choques (como já analisado nos itens 1.3.1 e 2.3 *supra*). O fato de ser o benefício dirigido, exclusivamente, a segurados de baixa renda já garante, por si só, a prevalência de valores módicos.

Ainda, tal qual se defendeu com relação à pensão por morte, havendo dependentes crianças e adolescentes, o benefício deveria ser calculado à base de 100% da aposentadoria recebida pelo segurado ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data da reclusão. Aplica-se, ainda, a regra do §2º do art. 201 da CRFB, segundo qual "nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo".

Por fim, entende-se que o benefício deve ser garantido independentemente de carência, em especial por se tratar de parcela necessária à subsistência dos dependentes e dada a baixa renda do segurado – o que aumenta a probabilidade de desamparo de crianças e adolescentes que dele dependam.

Por outro lado, quando da reclusão de *preso que não detenha a condição de segurado da Previdência Social*, defende-se o pagamento de um benefício pela Assistência Social. Nesse último caso, sugere-se que o benefício seja devido unicamente aos dependentes crianças e adolescentes – filhos e a ele equiparados.

Quanto ao cônjuge ou companheiro(a), estes devem ser amparados pela cesta de benefícios assistenciais já disponíveis à população como um todo, devendo demonstrar sua necessidade, em especial após a perda do rendimento de um dos membros da família.

A escolha da cobertura assistencial nas hipóteses aqui selecionadas se revela a melhor saída para a efetiva proteção de crianças e adolescentes afetados pela prisão de seus pais, mães ou adultos dos quais dependam economicamente, dada a baixa cobertura do atual auxílio-reclusão, como revelam os dados estatísticos.

De acordo com o Ministério da Previdência Social, em 2024, havia 23.435 benefícios do auxílio-reclusão ativos,[612] enquanto a população carcerária, no segundo semestre daquele ano, era de 909.067 pessoas.[613] Somando-se a baixa faixa etária da maior parte dos presos (entre 35 e 45 anos de idade)[614] e o fato de que cerca de 44% deles sequer completaram o ensino fundamental – sendo que 6% não tiveram qualquer nível de educação formal[615] –, a conclusão a que fatalmente se chega é que, além de a população carcerária ser majoritariamente de baixa renda, a quantidade de crianças e adolescentes que não recebem o auxílio-reclusão em razão da prisão de seu pai, mãe ou responsável é considerável.

Por tal motivo, o pagamento do benefício por meio da Assistência Social – devido em razão da necessidade do assistido e independentemente de qualquer contribuição prévia do recluso – se revela mais condizente com os ditames da proteção integral.

Quanto ao *valor*, o benefício assistencial deve ser fixado a partir de critérios de razoabilidade, tendo em vista, não apenas a garantia da dignidade da pessoa humana, mas também os valores de outros benefícios assistenciais substituidores ou complementadores da renda familiar, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Bolsa Família.

A Assistência Social, financiada pelo orçamento da seguridade social[616], tem como objetivo primordial o combate à pobreza e à desigualdade. É prestada por meio de benefícios, serviços, programas e projetos, com as seguintes características: “a) regras próprias de

---

[612] BRASIL. Ministério da Previdência Social. *C.1 - Quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2022/2024*. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/beneficios-ativos/c-1-quantidade-de-beneficios-ativos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies-posicao-em-dezembro-2017-2019. Acesso em: 20 abr. 2026.

[613] POPULAÇÃO carcerária do Brasil passa de 900 mil. *Poder 360*, 15 abr. 2025. Disponível em: https://www.poder360.com.br/seguranca-publica/populacao-carceraria-do-brasil-passa-de-900-mil/. Acesso em: 20 abr. 2026.

[614] BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria Nacional de Políticas Penais). *SENAPPEN lança Levantamento de Informações Penitenciárias referentes ao segundo semestre de 2023*, publicado em 25 mar. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-segundo-semestre-de-2023. Acesso em: 20 abr. 2026.

[615] MORI, Letícia. 96% homens, 48% pardos, 30% sem julgamento: o perfil dos presos no Brasil. *BBC*, 17 out. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k4nmd3e2xo. Acesso em: 20 abr. 2026.

[616] Nos termos do art. 204 da CRFB, as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes.

acumulação; b) intransferibilidade; c) tarifação prévia (não têm cálculo); d) ausência de prescrição (iniciam-se quando solicitadas); e) pressupõe demonstração de necessidade".[617]

Admite-se, assim, fixação em valor inferior ao salário-mínimo, devendo ser paga a parcela em tantas quotas quantos sejam os beneficiários. Não obstante, caso se opte pela fixação do benefício abaixo de um salário-mínimo, é recomendável a instituição de um *valor suplementar para crianças com até seis anos de idade*, tendo em vista as especificidades desta faixa etária, de extrema importância para o seu desenvolvimento, em conformidade com o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016).

De modo a evitar confusão, sugere-se a *mudança do nome* do benefício previdenciário[618] para "seguro-reclusão", deixando o termo "auxílio-reclusão para a infância" para o benefício de cunho assistencial, seguindo a lógica organizacional de cada um dos dois subsistemas, a exemplo da nomenclatura de outros benefícios. Ainda, a menção à "infância" no nome do benefício assistencial tem o potencial de reduzir a rejeição social ao seu pagamento, deixando mais claro que os valores se dirigem a crianças e adolescentes, e não aos presos.

Defende-se, ainda, que ambos os benefícios – "seguro-reclusão" e "auxílio-reclusão para a infância" – sejam *condicionados*, tal como ocorre com o salário-família (previdenciário)[619] e com o Bolsa Família (assistencial).[620] Desse modo, a comprovação do cumprimento do calendário de vacinação e da frequência escolar são altamente recomendáveis. Tais exigências para o pagamento de benefícios orientados à superação da pobreza condicionam as transferências monetárias a certas "condições que buscam melhorar as capacidades humanas (principalmente, em educação e saúde) de seus membros, em especial crianças e adolescentes".[621]

Uma *alternativa à proposta acima*, que atenderia plenamente às críticas quanto aos desafios morais de se pagar um benefício previdenciário em decorrência do cometimento de crimes, seria a exclusão, do âmbito previdenciário, do direito ao auxílio-reclusão nos casos de

---

[617] MARTINEZ, 1997, p. 223.

[618] Como o nome "auxílio-reclusão" está previsto expressamente na Constituição Federal (art. 201, IV) – o que torna mais difícil a sua mudança –, outra sugestão é sua manutenção, quando se trata do benefício previdenciário, e a utilização do nome "bolsa-reclusão para a infância" para o benefício assistencial.

[619] Segundo o art. 67 da Lei n. 8.213/1991, o pagamento do salário-família está condicionado "à apresentação anual de atestado de vacinação obrigatória e de comprovação de frequência à escola".

[620] Nos termos do art. 10 da Lei n. 14.601/2023, que institui o Programa Bolsa Família, a concessão do benefício dependerá, além de outros requisitos, do cumprimento do calendário nacional de vacinação e da frequência escolar mínima de 60%, para crianças entre quatro e seis anos de idade incompletos, e de 75%, para os beneficiários de seis a 18 anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

[621] CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*: tendencias de cobertura e inversión. CEPAL, 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41811. Acesso em: 22 fev. 2020, p. 9, tradução nossa.

prisões definitivas, passando, nesses casos, a ser devido o benefício assistencial, ainda assim na hipótese de existência de filhos ou equiparados crianças ou adolescentes, nos moldes acima propostos. Desse modo, apenas os casos de *prisões cautelares* – em flagrante, temporária e preventiva –, por se tratarem de medidas provisórias e tendo em vista a presunção de inocência (art. 5º, LVII, da CRFB), deveriam gerar direito à percepção do benefício previdenciário do auxílio-reclusão para o segurado de baixa renda.

O deslocamento para o sistema assistencial, particularmente no caso das *prisões definitivas*, "atenderia melhor ao postulado que não permite que passe do preso a aplicação de qualquer sanção penal, mas sem criar a situação constrangedora de o Estado, no Regime Geral de Previdência, permitir o seguro do ato injusto".[622] Poder-se-ia argumentar, ainda, a partir de uma análise utilitarista, que a mudança do eixo previdenciário para o assistencial, nos casos de prisões definitivas, significaria, na prática, um alargamento da proteção, dada a inclusão de beneficiários crianças e adolescentes alijados da proteção previdenciária.

Na prática, contudo, tal solução significaria um retrocesso na proteção previdenciária de crianças e adolescentes, que seriam indiretamente penalizadas pelas ações de seus responsáveis. Contudo, tendo em vista os constantes ataques ao benefício, partindo dos mais variados espectros da política[623] e que ecoam na sociedade civil, é preciso analisar cenários alternativos.

Tabela 5 – Quadro sintético das propostas para o auxílio-reclusão

Característica	Seguro-reclusão (ou auxílio-reclusão – art. 201, IV, CRFB)	Auxílio-reclusão para a infância (ou Bolsa-reclusão para a infância)
Natureza jurídica	Previdenciária (contributiva)	Assistencial (não contributiva)
Público-alvo	Segurado do RGPS de baixa renda	Preso de baixa renda que não detém a condição de segurado ou que está em prisão definitiva
Regime de reclusão	Exclusivamente fechado	Exclusivamente fechado
Carência	Sem carência	Não se aplica
Beneficiários	Dependentes (com prioridade para crianças e adolescentes)	**Apenas** crianças e adolescentes (filhos e equiparados)
Situação do cônjuge / companheiro(a)	Integra o rol de dependentes previdenciários	Excluído (deve buscar outros benefícios assistenciais gerais por necessidade)
Valor do benefício	100% da aposentadoria por incapacidade permanente (se houver crianças ou	A ser fixado com razoabilidade pelos Poderes Legislativo ou Executivo, devendo ser pago em quotas por beneficiário e, a

[622] TAVARES, 2012, p. 189-190.
[623] A limitação do benefício ao salário-mínimo e a exigência de carência foram aprovados por um governo alinhado à direita do espectro político (Jair Bolsonaro, 2019-2022), ao passo que a vedação do pagamento a dependentes de autores de crimes praticados por organização criminosa ultraviolenta, grupo paramilitar ou milícia privada foi aprovada em um governo alinhado à esquerda (Lula, 2023-2026).

	adolescentes); sem limitador de 1 salário-mínimo	depender do caso, suplementado no caso de dependente na primeira infância (até seis anos de idade)
Condicionante	Frequência escolar e vacinação (nos moldes do salário-família)	Frequência escolar e vacinação (nos moldes do Bolsa Família)
Fundamentos principais	Proteção integral e manutenção do nível de renda (choque social)	Proteção integral, mínimo existencial e combate à orfandade socioeconômica

4.5 **O exercício do direito previdenciário no tempo: prazos para requerimento de benefícios**

Antes da análise da regra que fixou prazo para formulação de requerimento do benefício da pensão por morte e do auxílio-reclusão para menores de 16 anos de idade (arts. 74, I, e 80, da Lei n. 8.213/1991), que levará às propostas que serão formuladas, seguem algumas considerações sobre a prescrição e a decadência previdenciárias.

Tais normas estão previstas no art. 103 da Lei n. 8.213/1991. O dispositivo apresenta duas regras distintas: a decadência[624] de dez anos para a revisão de atos de concessão de benefícios (*caput*) e a prescrição de cinco anos para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social (parágrafo único).

Desde 1997,[625] a lei passou a prever também para a decisão definitiva de indeferimento do benefício no âmbito administrativo o prazo decadencial de dez anos – posteriormente reduzido para cinco anos e, depois, majorado novamente para dez anos.[626] Não obstante, a partir de 2015, a jurisprudência se firmou no sentido de que a decadência atingiria, tão somente, a revisão do ato de concessão do benefício, assim considerados "aquele que objetiva o recálculo da renda (...), normalmente a renda mensal inicial",[627] excluídos, portanto, os atos de indeferimento de benefícios.

[624] Há, contudo, entendimento em sentido diverso, segundo o qual, embora a redação do *caput* do art. 103 da Lei n. 8.213/1991 se refira ao termo "decadência", em verdade, trata-se de má técnica legislativa, pois se está diante de prescrição. Segundo lições de Fábio Zambitte Ibrahim (2019, p. 395), a "legislação previdenciária adota terminologia equivocada ao rotular tal interregno como decadência, trazendo a falsa impressão que o próprio direito do segurado ao benefício seria perdido pelo prazo de dez anos".
[625] Redação do *caput* do art. 103 da Lei n. 8.213/1991 dada pela Lei n. 9.528/1997.
[626] Em sua redação original, o art. 103 previa o prazo "decadencial" de 5 anos, o que foi alterado para 10 anos pela Lei n. 9.528/1997, para 5 anos pela Lei n. 9.711/1998 e, finalmente, para 10 anos pela Lei n. 10.839/2004, o que não se alterou pelas mudanças posteriores no dispositivo.
[627] AMADO, Federico. *Manual de direito previdenciário*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021, p. 837.

A Súmula 81 da TNU, editada em 2015, dispunha que "não incide o prazo decadencial previsto no art. 103, *caput*, da Lei n. 8.213/91, nos casos de indeferimento e cessação de benefícios, bem como em relação às questões não apreciadas pela Administração no ato de concessão". Em 2020, a redação foi alterada, passando a prever que "a impugnação de ato de indeferimento, cessação ou cancelamento de benefício previdenciário não se submete a qualquer prazo extintivo, seja em relação à revisão desses atos, seja em relação ao fundo de direito".

Não obstante a consolidação do entendimento jurisprudencial, em 2019, a Medida Provisória (MP) n. 871, convertida na Lei n. 13.846/2019, alterou a redação do art. 103 da Lei n. 8.213/1991, para incluir os atos de indeferimento, cancelamento e cessação de benefícios, o que, contudo, foi declarado inconstitucional pelo STF na ADI 6096. No voto vencedor, da lavra do relator, Ministro Edson Fachin, assim foi fundamentada a decisão:

> Entendo que este Supremo Tribunal Federal admitiu a instituição de prazo decadencial para a revisão do ato concessório porque atingida tão somente a pretensão de rediscutir a graduação pecuniária do benefício, isto é, a forma de cálculo ou o valor final da prestação, já que, concedida a pretensão que visa ao recebimento do benefício, encontra-se preservado o próprio fundo do direito.
>
> No caso dos autos, ao contrário, admitir a incidência do instituto para o caso de indeferimento, cancelamento ou cessação importa ofensa à Constituição da República e ao que assentou esta Corte em momento anterior, porquanto, não preservado o fundo de direito na hipótese em que negado o benefício, caso inviabilizada pelo decurso do tempo a rediscussão da negativa, é comprometido o exercício do direito material à sua obtenção.[628]

Já as regras de prescrição têm como finalidades a segurança jurídica e a estabilidade das relações. Contudo, quando aplicadas às prestações previdenciárias, que possuem "índole eminentemente alimentar",[629] o instituto se circunscreve às "prestações não reclamadas dentro de certo tempo, que vão prescrevendo, uma a uma, em virtude da inércia do beneficiário".[630]

Com relação à regra prevista no parágrafo único do art. 103 da Lei de Benefícios ("prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela

---

[628] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.096/DF*. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 13 out. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 278, 23 nov. 2020, publicado em 24 nov. 2020 [2020b]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5626228. Acesso em: 22 maio 2024.

[629] LAZZARI, João Batista. Prescrição e decadência no direito previdenciário. *Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre*, n. 56, 2013. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao055/Joao_Lazzari.html. Acesso em: 22 abr. 2026.

[630] LAZZARI, 2013.

Previdência Social"), sua redação[631] expressamente ressalva "o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil" (parágrafo único).

Além da expressa ressalva no parágrafo único do art. 103 da Lei de Benefícios, o art. 79 do mesmo diploma legal – inserido na subseção que trata da pensão por morte – previa, expressamente, que o disposto no art. 103 não se aplica "ao pensionista menor, incapaz ou ausente". Não obstante, a MP n. 871/2019, convertida na Lei n. 13.846/2019, revogou o referido art. 79, o que pode levar a dúvidas quanto à aplicação da decadência ou da prescrição contra absolutamente incapazes enquanto pensionistas (dependentes).

Entretanto, defende-se que *a revogação do art. 79 da Lei de Benefícios não significa a automática incidência de prazos decadenciais ou prescricionais a absolutamente incapazes, devendo-se aplicar o parágrafo único do art. 103 da Lei de Benefícios também para os dependentes (beneficiários de pensão por morte ou auxílio-reclusão).*

Além de não ter capacidade para exercer atos da vida civil, o menor de 16 anos de idade não pode sofrer prejuízos pela inércia de seus representantes. Por tal razão, "a legislação o protege, resguardando seu direito (decadência), bem como o exercício deste (prescrição), para o momento em que o requerimento do benefício dependa exclusivamente de sua vontade, e não do alvedrio de seu representante".[632] Trata-se, desse modo, de importante garantia, fixada em estrita observância da doutrina da proteção integral, da prioridade absoluta e do melhor interesse da criança e do adolescente.

Portanto, a aplicação das regras de decadência e de prescrição previdenciária a menores de 16 anos afronta o art. 227 da Carta e o Código Civil, cuja observância é determinada pelo próprio parágrafo único do art. 103 da Lei n. 8.213/1991.

Traçadas essas linhas sobre a decadência e a prescrição, passa-se à análise do objeto principal desse item, que é a *fixação de prazo para a formulação de requerimento de pensão por morte ou de auxílio-reclusão por absolutamente incapazes* (menores de 16 anos de idade) levada a cabo também pela MP n. 871/2019 (Lei n. 13.846/2019).

Como analisado no item 1.3.1 *supra*, nos casos das prestações previdenciárias devidas diretamente aos dependentes – pensão por morte e auxílio-reclusão –, a lei estipula, atualmente, um prazo de 90 dias para que se requeira o pagamento, a fim de que ele seja efetivado a contar

---

[631] Redação dada pela Lei n. 9.528/1997.

[632] SOARES, João Marcelino. MP 871/19: detalhamento técnico e análise imparcial. *Revista da Escola da Magistratura do TRF 4ª Região*. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, n. 13, ano. 6, p. 319-345, 2019, p. 326. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2019/bnu_14---mp-871-19.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

do óbito ou da reclusão. Esse prazo é aumentado para 180 dias, nos casos em que o requerente é filho menor de 16 anos de idade (arts. 74 e 80[633] da Lei n. 8.213/1991). Quando o requerimento é feito após estes prazos, o benefício é pago a partir da data do requerimento, e não do evento que gerou o direito à parcela (óbito ou reclusão).[634]

Critica-se, contudo, a falta de razoabilidade de se onerar sujeitos absolutamente incapazes – menores de 16 anos de idade (art. 3º do Código Civil) – com tais encargos. Para tanto, é necessário fazer uma análise histórica. Antes, contudo, traçam-se algumas linhas sobre os seguintes conceitos-chave do Direito Previdenciário: (i) Data de Início do Benefício (DIB); (ii) Data de Entrada do Requerimento (DER); e (iii) Data de Início do Pagamento (DIP).[635]

A DIB é a data em que o segurado ou o beneficiário passa a ter direito a determinada prestação. A partir dela, definem-se as normas aplicáveis ao caso concreto (*tempus regit actum*), como, por exemplo, a forma de cálculo da Renda Mensal Inicial (RMI). Já DIP é a data em que o pagamento é efetivamente liberado pelo INSS. Por fim, a DER é a data em que o pedido foi protocolado na autarquia previdenciária, ou seja, a data em que o segurado ou o dependente requereu a concessão de determinada prestação. Embora, via de regra, a DIB e a DIP coincidam, há casos em que elas são fixadas em momentos distintos, como se verá adiante.[636]

Passa-se, assim, à análise das alterações legislativas. Observe-se, contudo, que, como a regra que fixa o prazo para requerimento do benefício da pensão por morte se aplica também ao auxílio-reclusão, por força do que dispõe o art. 80 da Lei n. 8.213/1991, embora a análise a seguir se volte àquele benefício, todas as considerações são também extensíveis aos casos de reclusão.

Quanto ao benefício da pensão por morte, na redação original do art. 74 da Lei n. 8.213/1991, a DIP era a data do óbito, fosse o dependente capaz ou incapaz, devendo, contudo, ser observada a prescrição quinquenal das parcelas vencidas,[637] garantido o pagamento integral

---

[633] O art. 80 da Lei n. 8.213/1991 prevê que o auxílio-reclusão será devido, nas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda, razão pela qual se estudam os prazos conjuntamente neste item.

[634] As regras aplicáveis a tais benefícios são aquelas vigentes quando da ocorrência do óbito ou da reclusão, independendo, portanto, da data de filiação do segurado ou de qualquer outro marco temporal.

[635] Tal distinção é necessária, pois é comum, na doutrina e na jurisprudência, confusão quanto aos conceitos, especificamente, de DIB e DIP.

[636] Por exemplo, para o auxílio por incapacidade temporária requerido por segurado empregado, se o pedido for formulado em até trinta dias da Data do Início da Incapacidade (DII) – também denominada data do afastamento –, a DIB será a DII e a DIP será o 16º dia a contar da DII, conforme preconiza o art. 60 da Lei n. 8.213/1991.

[637] Nos termos da alínea 'a' do inciso I do art. 364 da IN n. 77/2015 do INSS, a partir da observância do Parecer MPAS/CJ n. 2.630, publicado em 17/12/2001, a pensão por morte seria devida ao conjunto dos dependentes do segurado que tivesse falecido até o dia 10/11/1997 (véspera da publicação da MP n. 1596-14/1997, convertida na Lei n. 9.528/1997) a contar da data "do óbito, tratando-se de dependente capaz ou incapaz, observada a prescrição quinquenal de parcelas vencidas ou devidas, ressalvado o pagamento integral dessas parcelas aos dependentes menoresde dezesseis anos e aos inválidos incapazes".

para os dependentes menores de 16 anos de idade ou inválidos incapazes. A regra original,[638] portanto, não previa qualquer prazo para que dependentes absolutamente incapazes formulassem o requerimento de concessão da prestação. Em outras palavras, para estes, era irrelevante a DER, já que a DIP sempre coincidiria com a DIB.

Em 1997, contudo, a Lei n. 9.528 alterou a redação do art. 74 da Lei de Benefícios, para fixar em 30 dias o prazo para requerimento da pensão por morte, após o que o benefício seria devido (DIP) a partir da data do requerimento (DER). Embora a Lei n. 8.213/1991 não fizesse qualquer distinção quanto ao absolutamente incapaz, o Decreto n. 3.048/1999, em 2001, teve a redação do seu art. 105 alterada, para prever que o prazo de 30 dias para o requerimento se iniciava a partir da data em que o adolescente completasse 16 anos de idade, caso em que o pagamento retroagiria à data do óbito. Em 2015, esses prazos foram ampliados para 90 dias, sem que a lei, novamente, fizesse qualquer distinção quanto à idade do dependente (Lei n. 13.183/2015).

Diante do silêncio da lei, a jurisprudência fixou-se no sentido de que os efeitos financeiros da pensão por morte para os menores de 16 anos não estariam sujeitos ao prazo para a formulação do requerimento do benefício, aplicando-se, analogicamente, os arts. 3º e 198, I, ambos do Código Civil, segundo os quais não corre prescrição contra o absolutamente incapaz.

Portanto, embora não se esteja, aqui, tratando especificamente de prescrição,[639] mas sim de prazo para entrada de requerimento de benefício previdenciário, a jurisprudência valia-se de tal instituto por analogia para conferir a interpretação acima. A exceção ficava a cargo da

[638] Eis a redação original do art. 74 da Lei n. 8.213/1991: "A pensão por morte será devida ao conjunto dos dependentes do segurado que falecer, aposentado ou não, a contar da data do óbito ou da decisão judicial, no caso de morte presumida".

[639] Em acórdão proferido pela Primeira Turma do STJ, no REsp 2.103.603, explicou-se que os arts. 74 e 103 da Lei de Benefícios "atuam em dimensões jurídicas distintas e complementares", o primeiro, ao fixar o termo inicial do benefício, e o segundo, ao estabelecer até quando é possível reclamar parcelas vencidas. Deste modo, apenas a regra do art. 103 trataria de prescrição (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). *Recurso Especial n. 2.103.603/PB*. Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 9 set. 2025, publicado em 23 set. 2025).

habilitação tardia do absolutamente incapaz, caso em que a DIP deveria ser fixada na DER, tendo em vista a existência de outros dependentes que já recebiam o benefício.[640/641]

O art. 76 da Lei de Benefícios dispõe que "a concessão da pensão por morte não será protelada pela falta de habilitação de outro possível dependente, e qualquer inscrição ou habilitação posterior que importe em exclusão ou inclusão de dependente só produzirá efeito a contar da data da inscrição ou habilitação". Tal regra se aplica a qualquer tipo de dependente – adulto ou não. Logo, a *habilitação tardia de dependentes*, que é aquela feita após a concessão do benefício, gera efeitos para os demais habilitados, que podem ser excluídos (caso o novo habilitado seja de uma classe de dependentes superior – art. 16 da Lei n. 8.213/1991) ou, ainda, podem ter o valor da sua cota recalculado, nos termos do art. 77[642] do referido diploma legal. Por tal razão, determinou o legislador que "o termo inicial para o pagamento do benefício na habilitação tardia [gerasse] efeitos financeiros a contar da data de entrada do requerimento".[643]

---

[640] "(...) Considerando o fato de o apelante ser o único beneficiário do instituidor, somado à sua condição de absolutamente incapaz, por ser menor de 16 anos (art. 3º do C. C/2002), contra o qual não corre prescrição (art. 198, inciso I, do Código Civil/2002), é de se reconhecer seu direito à pensão por morte a contar da data do óbito, ainda que o requerimento administrativo tenha se dado fora do prazo legal, haja vista a particularidade do caso concreto em que, conforme observado pelo parquet federal não se pode equiparar "as condições de um menor impúbere, absolutamente incapaz, às de uma pessoa de maioridade." Ainda em suas palavras, "tal equiparação não deve ser considerada, concessa venia, já que, como se sabe, um menor impúbere não é dotado de capacidade processual, independência procedimental para postular requerimento, necessitando de representação para pleitear seus direitos." 8. Destarte, considerando o fato de o apelante ser o único beneficiário do instituidor cuja condição de segurado do RGPS restou superada na primeira instância, somado à sua condição de absolutamente incapaz, por ser menor de 16 anos (art. 3º do C. C/2002), contra o qual não corre prescrição (art. 198,inciso I, do Código Civil/2002), é de se reconhecer seu direito à pensão por morte a contar da data do falecimento do instituidor, na linha do entendimento do STJ, por não se tratar de habilitação tardia, em que existam outros dependentes já recebendo a prestação previdenciária (...)" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 2.041.759 PB 2022/0373629-5*. Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 9 mar. 2023, publicado em 13 mar. 2023).

[641] "PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PENSÃO POR MORTE . HABILITAÇÃO TARDIA. MENOR. EXISTÊNCIA DE OUTROS BENEFICIÁRIOS HABILITADOS. EFEITOS FINANCEIROS . DATA DO REQUERIMENTO. I - Na origem, trata-se de ação ajuizada objetivando o pagamento das parcelas devidas a título de pensão por morte desde a data do óbito até a concessão e início de pagamento do benefício. II - Na sentença, julgou-se procedente o pedido. No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, a sentença foi parcialmente reformada para determinar que a quota parte da data do óbito até 8/1/2012 seja de 25% e, a partir de 9/1/2012, passe para 33,33% e para alterar a forma de cálculo da correção monetária e dos juros de mora . III - Com efeito, o STJ entende que, comprovada a absoluta incapacidade do requerente da pensão por morte, faz ele jus ao pagamento das parcelas vencidas desde a data do óbito do instituidor do benefício, ainda que não postulado administrativamente no prazo de trinta dias. IV - Contudo, tal entendimento é excepcionado se outros dependentes já recebiam o benefício, sendo que, nessa hipótese, o benefício é devido apenas a partir do requerimento administrativo. V - Evita-se, assim, que a autarquia previdenciária seja condenada duplamente a pagar o valor da pensão, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da isonomia. Nesse sentido: REsp n . 1.655.424/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/11/2017, DJe 19/12/2017 e AgInt no REsp n . 1.608.639/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 4/10/2018, DJe 10/10/2018) . VI - No caso concreto, o acórdão recorrido informa que a pensão por morte já vinha sendo paga, desde a data do óbito, a outros dependentes habilitados. VII - Agravo interno improvido" (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). *Recurso Especial 1.742.593 RS 2018/0120482-6*. Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 24 ago. 2020, publicado em 28 ago. 2020).

[642] Art. 77 da Lei n. 8.213/1991. A pensão por morte, havendo mais de um pensionista, será rateada entre todos em parte iguais.

[643] LAZZARI, 2013.

A regra foi abraçada pela jurisprudência, que garantia aos dependentes menores de 16 anos de idade o pagamento do benefício desde a data do fato gerador (óbito ou reclusão), à exceção da habilitação tardia. Privilegiava-se, nesses casos, a saúde financeira da Previdência Social.[644] A fixação da DIP na data do requerimento, para casos de habilitação tardia de dependentes, tem como fundamento evitar "que a Autarquia previdenciária seja condenada duplamente a pagar o valor da pensão",[645] já que não teria como reaver os valores já pagos a dependentes que antes se habilitaram.

A lacuna legislativa quanto ao prazo para requerimento do benefício, contudo, foi sanada em 2019, quando a MP n. 871, convertida na Lei n. 9.528, manteve o prazo de 90 dias para o requerimento de dependentes capazes e relativamente capazes (entre 16 e 18 anos incompletos), mas criou um prazo diferido de 180 dias para que o menor de 16 anos fizesse o requerimento, a fim de que o pagamento retroagisse à data do óbito. Desse modo, caso o dependente menor de 16 anos formule o requerimento após 180 dias da data do falecimento (ou da reclusão), a DIP coincidirá com a DER.

Ressalta-se, contudo, que, a mudança levada a cabo pela MP n. 871/2019 não criou uma prescrição do direito, mas sim limites aos efeitos financeiros do benefício em razão da não observância do prazo para requerimento, o que, não obstante, na prática, prejudica a criança ou o adolescente pela inércia do seu responsável.

A exceção continua sendo a habilitação tardia, caso em que, mesmo sendo feito o requerimento dentro do prazo previsto no art. 74 da Lei de Benefícios, a DIP será a DER,[646] conforme, inclusive, tese jurídica fixada pela TNU no Tema 223.[647]

Contudo, a questão que se põe é se a fixação de um prazo, ainda que superior – o dobro do prazo fixado para outros dependentes –, atenderia à proteção integral e à prioridade absoluta de crianças e adolescentes ou não, o que se passa a analisar.

---

[644] A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido de que, a fim de evitar o pagamento em dobro pelo INSS, a concessão da pensão por morte é devida a partir da data do requerimento administrativo do segurado tardiamente habilitado, quando o benefício previdenciário já esteja sendo pago a outros dependentes do segurado falecido (*e.g.*, REsp 1.664.036/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/5/2019, DJe 6/11/2019; REsp 1.572.524/SP, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 26/2/2019, DJe 14/3/2019).

[645] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.742.593/RS* (2018/0120482-6). Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 24 ago. 2020, publicado em 28 ago. 2020.

[646] A IN n. 128/2022 do INSS, contudo, prevê que, para óbitos ocorridos após 18/1/2019, na hipótese em que já cessada a pensão precedente, a DIP será fixada (i) no dia seguinte à Data de Cessação do Benefício (DCB), desde que requerido até 90 dia do óbito do instituidor, ressalvado o direito dos menores de 16 anos, cujo prazo é de 180 (cento e oitenta) dias, ou (ii) na DER, se requerido após estes prazos (art. 370, §2º).

[647] O dependente absolutamente incapaz faz jus à pensão por morte desde o requerimento administrativo, na forma do art. 76 da Lei 8.213/1991, havendo outro dependente previamente habilitado e percebendo benefício, do mesmo ou de outro grupo familiar, ainda que observados os prazos do artigo 74 da Lei 8.213/1991.

A MP n. 871/2019 instituiu alguns Programas no âmbito do INSS, dentre os quais o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade.[648] Portanto, a medida que submeteu crianças e adolescentes absolutamente incapazes aos prazos para formulação de requerimento foi instituída no âmbito de um programa administrativo que visava o combate a irregularidades na Previdência Social, ou seja, entendeu o Executivo que a norma anterior facilitaria, em razão dos longos prazos, a fraude. Isso fica claro na Exposição de Motivos da Medida Provisória, segundo a qual "além de desestimular fraudes com a falsificação de documentos, essa medida impede o pagamento duplicado quando o benefício já é recebido por outra pessoa".[649]

Mais uma vez, utilizou-se, sem qualquer demonstração empírica, o argumento da fraude – que presume a má-fé do beneficiário – em detrimento de direitos de crianças e adolescentes. No mais, transferiu-se o ônus da fiscalização deficiente do Estado justamente para o público infantojuvenil.

Ainda assim, o STJ, no Tema Repetitivo 1421 (REsp 2.256.869/SP[650] e REsp 2.240.220/PR[651]), em sessão de julgamento de 10/6/2026, fixou a seguinte tese jurídica: "não retroage à data do óbito ou do recolhimento à prisão, o início dos efeitos financeiros da pensão por morte ou do auxílio-reclusão requerido por filho menor de 16 anos após 180 dias do evento ocorrido na vigência da modificação do art. 74, inciso I, da Lei n. 8.213/1991 pela MP n. 871/2019, convertida na Lei n. 13.846/2019".

Entendeu a Corte Superior que, embora a regra geral seja no sentido de que o decurso do tempo não prejudica o incapaz – conforme art. 198, I, do Código Civil, e art. 103, parágrafo único, da Lei n. 8.213/1991 –, a norma que dispõe sobre os efeitos financeiros do benefício previdenciário requerido tardiamente é especial (art. 2º, §2º, da LINDB) e deve conviver com a norma geral. Sob o aspecto da proteção à infância e à adolescência, foi declarada a compatibilidade do dispositivo com o art. 227, §3º, II, da CRFB, e com o artigo 26 da Convenção sobre os Direitos da Criança, já que o direito à proteção previdenciária, embora

---

[648] Também foram instituídos o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

[649] BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória no 871, de 18 de janeiro de 2019*. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com indícios de Irregularidades [...], e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-871-18-janeiro-2019-787627-exposicaodemotivos-157299-pe.html. Acesso em: 22 mai. 2026.

[650] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). *Recurso Especial n. 2.256.869/SP*. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 10 jun. 2026, publicado em 17 jun. 2026.

[651] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). *Recurso Especial n. 2.240.220/PR*. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 10 jun. 2026, publicado em 17 jun. 2026.

possa ter seus efeitos financeiros limitados no tempo, foi preservado. Ainda, embora reconheça que a limitação temporal imposta seja relevante, manifestou a Corte não se tratar de norma desproporcional, tendo considerado razoável o prazo de 180 dias fixado pelo legislador.

A decisão, contudo, pode ser criticada.

Embora, acertadamente, a Corte faça uma distinção[652] entre a natureza e a finalidade dos prazos estabelecidos nos arts. 74 e 103 da Lei de benefícios – aquele, para requerimento do benefício, e somente este de natureza prescricional –, o fato é que, na prática, os efeitos de ambos são bastante similares (perda de dinheiro). Em ambos os casos, não se perde o direito ao benefício, mas, tão somente, a prestações pecuniárias em razão do decurso do tempo. No primeiro caso, decorreu o prazo fixado em lei para que o requerimento fosse formulado, no segundo, o prazo prescricional para reclamar parcelas vencidas. O resultado, contudo, é o mesmo: o beneficiário deixou de receber parcelas previdenciárias em razão de sua inércia no tempo.

A primeira questão que se impõe, portanto, consiste em analisar se é razoável estabelecer um prazo – qualquer prazo – para que a criança ou o adolescente menor de 16 anos de idade exerça um direito. No caso específico da pensão por morte e do auxílio-reclusão, trata-se de exigir que dependentes absolutamente incapazes, que estão privados da presença de um dos seus cuidadores primários (ou, até mesmo, do único cuidador primário) em decorrência do óbito ou da reclusão, cumpra determinada burocracia dentro de um prazo de apenas 180 dias. Em outras palavras, o legislador imputou a crianças e adolescentes menores de 16 anos, que dependem exclusivamente de terceiros para garantir a percepção do benefício previdenciário, uma consequência financeira, que pode ser considerável, em decorrência da inação de outra pessoa.

Em uma realidade na qual o número de famílias formadas por um casal com filhos está decrescendo,[653] ao passo que novos arranjos familiares uniparentais vão se multiplicando, a

---

[652] Transcreve-se, aqui, o seguinte trecho do acórdão: "Apesar de semelhante à prescrição, a data de início dos efeitos financeiros dos benefícios previdenciários é um instituto diverso. Trata-se de norma que não se confunde com as disposições sobre o encobrimento da pretensão pelo decurso do tempo. Assim, "a regra relativa ao prazo para a formulação do requerimento administrativo (Lei 8.213/91, art. 74, I), relacionada à fixação da data de início do benefício, não compreende, em seu programa normativo (Friedrich Müller), os dados linguísticos relacionados ao fenômeno prescricional" (SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 11. ed. Curitiba: Alteridade, 2023. p. 741)".

[653] Segundo dados do Censo de 2022, naquele ano, "pela primeira vez, as famílias formadas por casais com filhos representam menos da metade do total de famílias do país. O percentual desse tipo de composição recuou de 56,4%, em 2000, para 42,0% (ou 24,3 milhões) do total de famílias em 2022" (BELLO, Luiz. Censo 2022: pela primeira vez, menos da metade das famílias do país são formadas por casais com filhos. *Agência IBGE Notícias*, 5 nov. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44960-censo-2022-pela-primeira-vez-menos-da-metade-das-familias-do-pais-sao-formadas-por-casais-com-filhos. Acesso em: 17 jun. 2026).

norma desconsidera a situação daquelas crianças e adolescentes cujos únicos cuidadores estão ausentes – seja em razão do falecimento, seja em razão da reclusão –, para os quais o encargo de cumprir o prazo para requerimento pode ser mais difícil.

Não se trata, portanto, de analisar se o prazo de 180 dias é ou não razoável – como declarou o STJ. A tese aqui defendida é no sentido de que a própria fixação de um prazo para que crianças e adolescentes absolutamente incapazes exerçam o direito é uma medida desarrazoada.

Ademais, essa solução – eleita pelo legislador e ratificada pelo STJ – não é pragmática, pois permite o agravamento de um quadro de vulnerabilidade infantil, decorrente do próprio evento traumático, para fazer frente a uma despesa superdimensionada e sequer demonstrada objetivamente. Como visto no item 3.5.1 *supra*, os gastos com pagamento de pensão por morte e auxílio-reclusão representam pequena fatia do total das despesas previdenciárias. Ademais, considerando-se que também são dependentes de segurados pessoas adultas (cônjuge, companheiros, irmãos e pais), a conclusão a que se chega é que o valor efetivamente destinado a crianças e adolescentes é bem inferior ao total despendido.

O argumento de que a decisão está em conformidade com as normas de proteção à infância porque "o direito ao benefício previdenciário não é afastado" também é digno de crítica. Isso porque não há, aqui, qualquer especificidade protetiva dirigida à infância e à adolescência, já que a perda do próprio direito previdenciário também não acontece com outros benefícios, embora limitados seus efeitos financeiros. Trata-se, assim, de uma circunstância comum a qualquer tipo de segurado ou dependente previdenciário.

Por fim, critica-se a falta de menção, na fundamentação do acórdão, quanto à especificidade dos casos em que não haja *habilitação tardia do dependente*, embora este tenha sido o argumento central do recorrido no caso concreto.[654]

Dito isto, a proposta que se apresenta se desdobra em uma regra geral e em uma exceção. Assim, propõe-se a *fixação do prazo para requerimento de pensão por morte e de auxílio-reclusão para os dependentes com menos de 16 anos em 180 dias a partir da data em que completam essa idade* (*regra geral*).

Quanto aos adolescentes entre 16 e 18 anos de idade, embora sejam relativamente incapazes (art. 4º, I, do Código Civil), demandam atenção especial em conformidade com a doutrina da proteção integral (art. 227 da CRFB). Sugere-se, portanto, alinhando-se ao caso daqueles em idade inferior, a concessão do *prazo de 180 dias para que requeiram os benefícios,*

[654] Para o recorrido, o prazo do inciso I do art. 74 da Lei n. 8.213/1991 somente seria aplicável nos casos de habilitação tardia.

a contar do óbito ou da reclusão. Deste modo, o prazo de 90 dias seria aplicado apenas a dependentes adultos. Tal solução mostra-se razoável, em especial por garantir tratamento diferenciado a adolescentes relativamente incapazes (prazo maior) – em relação à regra fixada para os dependentes adultos –, em observância ao princípio da isonomia.

Propõe-se, ainda, uma *regra de exceção* para os *casos de habilitação tardia de dependente de núcleo familiar distinto daquele do(s) dependente(s) previamente habilitado(s)*, segundo a qual *o prazo de 180 dias para que crianças e adolescentes menores de 16 anos de idade formulem o requerimento deva ser fixado a contar do óbito ou da reclusão*. Caso o dependente tardiamente habilitado pertença ao mesmo grupo familiar daquele que já recebe o benefício, a DIP deve coincidir com a DER, isso porque, como é presumidamente cuidado pelo mesmo responsável do(s) filho(s) anteriormente habilitado(s), nada justifica a demora. Neste caso, deve prevalecer o interesse financeiro da Previdência.

Por outro lado, em se tratando de dependente de núcleo familiar distinto, deve ser respeitado o prazo de 180 dias a contar do óbito ou da reclusão, já que há mais de uma pessoa, ao menos presumidamente, responsável pela habilitação dos dependentes do um mesmo segurado.

Nesses casos, a fixação do prazo a partir do evento gerador do benefício, ao mesmo tempo em que serve como uma limitação a eventual dispêndio imprevisto pela Previdência, também não deixa a criança ou o adolescente totalmente desamparado no caso de existirem outros dependentes de núcleo familiar distinto previamente habilitados. Prestigia-se aqui o fato de que não se poderia exigir da Previdência Social comportamento diverso que não a concessão do benefício aos dependentes que anteriormente comprovaram sua condição e se habilitaram regularmente.

Nos casos em que sobrevenha a habilitação tardia de dependente de núcleo familiar distinto daquele do previamente habilitado, desde que dentro do prazo aqui proposto, seriam pagas apenas as cotas-partes do novo habilitado, considerando-se o número de dependentes que receberam preteritamente o benefício, ressalvado o caso em que a nova habilitação pressuponha a exclusão destes.

Seguem alguns exemplos de utilização da proposta aqui apresentada para os casos de habilitação tardia. Se um dependente de 10 anos de idade requer o benefício da pensão por morte no 100º dia após o falecimento do segurado, ele irá receber o benefício desde a data do óbito (a DIP será a DIB), desde que o(s) dependente(s) previamente habilitado(s) seja(m) de outro núcleo familiar. Contudo, se o(s) dependente(s) previamente habilitado(s) for(em) do mesmo grupo familiar, a DIP será a DER, tal como ocorre atualmente. Em outra situação, se o

requerimento for feito no 190º dia, a DIP coincidirá com a DER, seja(m) o(s) dependente(s) previamente habilitado(s) do mesmo grupo familiar ou não.

A presente proposta possibilita, a um só tempo, (i) limitar eventuais perdas da Previdência ao curto período de 180 dias, (ii) evitar desequilíbrio financeiro acentuado para a autarquia, como seria, por exemplo, nos casos em que a habilitação tardia ocorre muitos anos após o evento gerador do benefício, e (iii) garantir a prioridade absoluta e a proteção integral da criança ou do adolescente dependentes, evitando situações de desamparo em um momento de extrema vulnerabilidade (aspecto pragmático).

Tabela 6 – Quadro sintético das propostas para os prazos de requerimento da pensão por morte e do auxílio-reclusão

Situação / Beneficiário	Regra atual (Lei n. 8.213/1991 após MP n. 871/2019)	Propostas sugeridas	Justificativa / Fundamentação
Regra Geral: menores de 16 anos	Prazo de 180 dias a contar do óbito ou da reclusão para que o pagamento retroaja à data do evento	O prazo de **180 dias** deve iniciar-se apenas **quando o adolescente completar 16 anos** (cessação da incapacidade absoluta), garantindo-se a retroatividade integral das parcelas à data do óbito ou da reclusão se o requerimento ocorrer dentro desse prazo.	Proteção contra a inércia do representante legal; analogia ao art. 130, parágrafo único, da Lei n. 8.213/1991 e aos arts. 3º e 198, I, do CC; e observância da prioridade absoluta (art. 227 da CRFB).
Regra Geral: adolescente entre 16 e 18 anos	Prazo de 90 dias a contar do óbito ou da reclusão para que o pagamento retroaja à data do evento	Ampliação do prazo para **180 dias a contar do óbito ou da reclusão**.	Reconhecimento da condição de relativamente incapaz; tratamento diferenciado em relação aos adultos em prol da proteção integral.
Exceção: habilitação tardia de dependente pertencente a núcleo familiar distinto daquele do(s) previamente habilitado(s)	O pagamento é devido apenas a partir da DER.	Prazo fixo de **180 dias a contar do óbito ou da reclusão para menores de 16 anos**.	Equilíbrio entre a proteção do absolutamente incapaz (menor de 16 anos) e a segurança financeira da autarquia.

4.6 **Equiparação do salário-paternidade ao salário-maternidade**

A licença-paternidade foi prevista na Constituição de 1988 como um direito de todos os trabalhadores (art. 7º, XIX),[655] a ser regulamentado por lei. Não obstante, o afastamento do trabalhador, com duração de apenas cinco dias, permaneceu garantido por um dispositivo transitório por quase quarenta anos (art. 10, §1º, do ADCT). Em 2025, o STF[656] reconheceu a omissão inconstitucional e fixou um prazo de 18 meses para que o Legislativo a sanasse. O resultado foi a Lei n. 15.371/2026, que aumentou o prazo de duração da licença-paternidade de forma escalonada para até 20 dias,[657] além de ter instituído o salário-paternidade, com idêntica duração, no âmbito da Previdência Social.

No acórdão, o STF reconheceu a inércia legislativa e a insuficiência da regra transitória em razão das mudanças profundas pelas quais passou a família. Para a Corte, a regra, ao estabelecer prazo ínfimo e inferior de duração da licença-paternidade, acaba reforçando um estereótipo de gênero, segundo o qual cabe à mulher o dever de cuidado não remunerado da família. Além disso, a diferença entre os prazos de duração das licenças desfavorece a contratação de mulheres no mercado de trabalho, por criar um custo social maior para a mão de obra feminina. Sob um aspecto prático, a ausência do pai no cuidado inicial com os filhos contribui para a sobrecarga da mulher, reforçando a realidade injusta em que ela se encontra quanto ao número de horas gastas em atividades de cuidado não remuneradas.[658]

---

[655] Curiosa é a passagem, reproduzida no voto do redator do acórdão da ADO 20, Ministro Edson Fachin, e mencionada por outros Ministros em seus votos, da sessão da Assembleia Constituinte em que foi apresentada a proposta de "licença paternidade de 8 dias". A primeira reação do Presidente da sessão, Ulysses Guimarães, foi fazer uma piada com o texto, citando, inclusive, a seguinte fala do comediante Chico Anysio: "há o dia da mãe, e o dia do homem, é precisamente nove meses antes do dia da mãe". Naquele momento, a reação imediata do plenário foram risos e chacotas, até que o Constituinte Alceni Guerra, um dos autores da proposta, pediu a palavra para compartilhar algumas experiências enquanto médico pediatra e de sua própria paternidade. O parlamentar narrou situações em que a mãe, após o parto, por motivos de saúde, havia ficado impossibilitada de cuidar do bebê, de modo que o pai tampouco podia exercer tal tarefa, em razão da ausência de uma previsão de qualquer licença paternidade. Sua exposição foi comovente e convincente, tendo, inclusive, arrancado aplausos e desculpas do Presidente da Constituinte.

[656] BRASIL, 2024i.

[657] Nos termos do art. 11 da referida lei, a licença-paternidade e o salário-paternidade terão duração de 10 dias, a partir de janeiro de 2027, de 15 dias, a partir de janeiro de 2028, e de 20 dias, a partir de janeiro de 2029. A Lei n. 15.371/2026 também promoveu alterações na Lei n. 11.770/2008, que criou o Programa Empresa Cidadã, para que se mantivesse a prorrogação por 15 dias além dos novos prazos de duração do benefício. No total, portanto, a licença-paternidade poderá durar 35 dias.

[658] Dados de 2022 apontam que, no Brasil, as mulheres dedicavam 9,8 horas por semana, em média, a mais do que os homens em trabalhos de cuidado não remunerado (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Políticas para a corresponsabilidade no mundo do trabalho*. Brasília: OIT, 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/publications/politicas-para-corresponsabilidade-no-mundo-do-trabalho. Acesso em: 15 mai. 2026).

Para além das questões de gênero e acesso ao mercado de trabalho, o STF também entendeu que o aumento do tempo de duração da licença-paternidade atende à proteção integral, ao melhor interesse da criança e ao princípio da paternidade responsável. Em alguns votos, foram apresentadas pesquisas multidisciplinares que comprovaram como a presença do pai nos primeiros meses de vida é crucial para o desenvolvimento cognitivo e emocional da criança. Reafirmou a Corte, assim, a superação da ideia de que a necessidade do afastamento do trabalho da mulher em razão do nascimento do filho seja questão meramente fisiológica, relacionada ao aleitamento – o que, aliás, já havia sido objeto de manifestação do Supremo no Tema 782, que equiparou os prazos de licença para a adotante –, tratando-se, também, de um direito do próprio homem, que, no entanto, não conseguia exercê-lo em sua plenitude, em razão da insuficiência legislativa.

Por fim, outro aspecto relevante levantado nos votos dos Ministros foi a configuração da família contemporânea, cada vez mais distante do modelo patriarcal predominante em 1988, e que leva a situações assimétricas, como, por exemplo, em famílias monoparentais ou em casais homoafetivos. Para o Supremo, os papeis de "provedor" e "cuidador" não são mais fixos, servindo a múltiplos arranjos.

Defende-se, aqui, contudo, que *a solução dada pelo Congresso Nacional, consubstanciada na Lei n. 15.371/2026, não foi a mais adequada ou mesmo suficiente para corrigir todas as distorções acima apontadas*. Isso porque, além de não igualar os prazos de afastamento do trabalho para o homem e a mulher, mantém uma diferença considerável entre ambos – de 120 dias para a trabalhadora em contraposição a 20 dias para o trabalhador.

Ademais, quanto aos papeis de gênero na criação dos filhos, há um claro descompasso – e um atraso – do Direito Previdenciário em relação às evoluções do Direito Civil, tampouco endereçado pela nova lei. Enquanto o microssistema jurídico das famílias caminha para a equalização das responsabilidades de cuidado, a proteção previdenciária permanece ancorada em um modelo que sobrecarrega a mulher e desestimula a participação masculina.

As alterações no Código Civil em 2008 pela Lei n. 11.698, reforçadas pela Lei n. 13.058/2014, estabeleceram, para as situações de separação ou divórcio, a guarda compartilhada como regra, independentemente de acordo entre os genitores, visando à divisão equânime do tempo de convívio e dos deveres inerentes ao poder familiar. Paralelamente, a jurisprudência consolidou o entendimento de que a autonomia econômica da mulher é um imperativo da contemporaneidade. Nesse sentido, o STJ tem decidido que a pensão alimentícia

entre ex-cônjuges deve ser excepcional e temporária, partindo da premissa de que ambos possuem o dever legal de buscar o próprio sustento.[659]

Ora, se o Direito Civil impõe à mulher a obrigação de prover o próprio sustento e, ao mesmo tempo, exige do homem a divisão igualitária do tempo de cuidado, não subsiste fundamento lógico para que o Direito Previdenciário mantenha o salário-maternidade e o salário-paternidade em patamares tão discrepantes. Ao conferir à segurada um período de afastamento significativamente superior ao do segurado, o Estado acaba por ratificar a divisão sexual do trabalho, pressupondo que o cuidado doméstico não remunerado é uma atribuição essencialmente feminina. Portanto, a paridade de tempo de duração dos benefícios substitutivos da renda por nascimento ou adoção não é apenas uma questão de isonomia entre os pais, mas uma condição necessária para que a igualdade de gênero se concretize na prática social e econômica.

Por outro lado, *acertadamente, o legislativo conferiu ao salário-paternidade natureza previdenciária*, retirando o seu custo do empregador, como acontecia com o regramento de até então. Esse aspecto é fundamental para que a licença seja efetivamente fruída pelos homens. Dados estatísticos revelam que, embora 82% dos pais brasileiros expressem o desejo de estarem mais envolvidos quando do nascimento de seus filhos, menos de um terço dos que têm direito utilizou integralmente os cinco dias de licença previstos no ADCT. As principais barreiras identificadas foram a insegurança econômica (medo de redução na renda familiar), a cultura de trabalho (receio de ser malvisto pela chefia ou perder o emprego) e a limitada adesão das empresas ao Programa Empresa Cidadã (apenas 13% das empresas elegíveis até 2017).[660]

Portanto, a proposta ora apresentada se alinha com aquela exposta por quatro Ministros[661] em seus votos na ADO 20, no sentido de que se deve *equiparar o salário-paternidade ao salário-maternidade*, ou seja, *ambos devem ter duração de 120 dias e ser integralmente custeados pela Previdência Social*. Quanto à *Renda Mensal Inicial*, a proposta é

---

[659] AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DIREITO DE FAMÍLIA. AÇÃO DE ALIMENTOS. EX-CÔNJUGES. REGRA DA TEMPORALIDADE DO PENSIONAMENTO. EXCEPCIONALIDADE. NECESSIDADE DA ALIMENTANDA. MERCADO DE TRABALHO. INSERÇÃO. IMPOSSIBILIDADE PRÁTICA. [...] 2. O entendimento do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que os alimentos devidos entre ex-cônjuges têm caráter excepcional e transitório, salvo se houver particularidades que justifiquem a prorrogação da obrigação, tais como a incapacidade laborativa ou a impossibilidade de se inserir no mercado de trabalho ou de adquirir autonomia financeira. Precedentes. [...] 5. Agravo interno não provido (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). *Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.951.351/MG*. Relator: Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva., julgado em 27 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, 30 jun. 2022)

[660] LIMA, Daniel Costa; SANTOS, Milena do Carmo Cunha dos. *A situação da paternidade no Brasil 2019*: tempo de agir. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Promundo, 2019. Disponível em: https://promundo.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_paternidade_promundo_06-3-1.pdf. Acesso em: 15 mai. 2026.

[661] Entenderam nesse sentido os Ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Rosa Weber e Roberto Barroso.

que se *equiparem também as regras para ambas as prestações*, tal como foi previsto na Lei n. 15.371/2026.[662] Assim, o salário-paternidade não estaria sujeito ao teto dos benefícios do RGPS e seria calculado da mesma forma que o salário-maternidade.

Sugere-se, ainda, que *a fruição do salário-paternidade possa ser divida em dois períodos*, sendo o primeiro de 42 dias, imediatamente posteriores ao nascimento, à adoção ou à concessão da guarda judicial para fins de adoção – ou, ainda, da alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o que ocorrer por último, alinhando-se ao que decidido pelo STF na ADI 6327[663] e positivado na Lei n. 15.371/2026 –, e os demais 78 dias com início até o 121º dia a partir daquela data. Tal solução, além de alinhada à Convenção n. 103 da OIT, que, desde 1952 já previa a fruição da licença-maternidade em períodos distintos,[664] permite que a criança permaneça em tempo integral com um dos genitores por maior período de tempo, atendendo, assim, ao princípio do melhor interesse.

A opção pelos 42 dias (seis semanas) de duração do primeiro período de fruição da licença tem assento na Convenção n. 103 da OIT relativa ao amparo à maternidade, ratificada pelo Brasil,[665] que prevê um afastamento total da mulher de ao menos doze semanas, devendo, contudo, o período mínimo de seis semanas serem gozados imediatamente após o parto.[666]

---

[662] A Lei n. 15.371/2026 inseriu o art. 71-B da Lei n. 8.213/91, com a seguinte redação:
Art. 71-B. No caso de falecimento da segurada ou do segurado que fizer jus ao recebimento do salário-maternidade ou do salário-paternidade, o benefício será pago, por todo o período ou pelo tempo restante a que teria direito, à pessoa que assumir legalmente as responsabilidades parentais, desde que tenha a qualidade de segurado, exceto no caso do falecimento da criança ou de seu abandono, observadas as normas aplicáveis ao respectivo benefício.
§ 1º O pagamento do benefício de que trata o caput deverá ser requerido até o último dia do prazo previsto para o término do benefício originário.
§ 2º O benefício será pago diretamente pela Previdência Social durante o período entre a data do óbito e o último dia do término do benefício originário e será calculado sobre:
I – a remuneração integral, para o empregado e o trabalhador avulso;
II – o último salário de contribuição, para o empregado doméstico;
III – 1/12 (um doze avos) da soma dos 12 (doze) últimos salários de contribuição, apurados em período não superior a 15 (quinze) meses, para o contribuinte individual, facultativo e desempregado; e
IV – o valor do salário-mínimo, para o segurado especial.
§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao segurado que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção.
§ 4º Quando concorrerem direitos ao salário-maternidade e ao salário-paternidade em razão do mesmo evento, será assegurado à pessoa referida no caput o benefício de maior valor.

[663] Tal decisão foi analisada nos itens 1.3.1 e 3.3.3 *supra*.

[664] Nos termos do item 3 do artigo III da Convenção n. 103 da OIT, "a duração da licença tirada obrigatoriamente depois do parto será estipulada pela legislação nacional; não será, porém nunca inferior a seis semanas; o restante da licença total poderá ser tirado, segundo o que decidir a legislação nacional, seja antes da data provável do parto, seja após a data da expiração da licença obrigatória ou seja ainda uma parte antes da primeira destas datas e uma parte depois da segunda".

[665] A Convenção n. 103 da OIT foi promulgada pelo Decreto n. 58.820/1966.

[666] Nos termos do artigo III da Convenção n. 103, quanto à licença de maternidade, sua duração "será de doze semanas, no mínimo; uma parte dessa licença será tirada, obrigatoriamente depois do parto" (item 2). Ainda, "a duração da licença tirada obrigatoriamente depois do parto será estipulada pela legislação nacional; não será, porém nunca inferior a seis semanas" (item 3).

Neste período, a mulher experimenta o puerpério, sendo de fundamental importância o acompanhamento do pai, tanto para ela como para a criança.

Embora a Convenção trate do parto – e, portanto, da filiação biológica –, estando suas razões intimamente ligadas ao puerpério, defende-se que o prazo também seja aplicado em casos de adoção. Ainda que a mãe adotiva não experimente o puerpério, há certamente outros desafios (pelos quais a mãe biológica também não passa) e mudanças no cotidiano de toda a família com a chegada da criança adotada, independentemente de sua idade, que demandam adaptação. Ademais, a solução respeita o Tema 782 de repercussão geral do STF, segundo o qual não é possível a concessão de prazos inferiores à licença adotante ou mesmo a fixação de prazos diversos em função da idade da criança adotada.

Admite-se a implementação da equiparação total das licenças e dos salários-paternidade e maternidade em etapas, tal como ocorreu com a própria Lei n. 15.371/2026, ao prever a concessão inicial de 10 dias, a partir de 1º de janeiro de 2027, de 15 dias, a partir de 1º de janeiro de 2028, e de 20 dias, a partir de 1º de janeiro de 2029, este último prazo, contudo, dependente do cumprimento de metas fiscais (art. 11, *caput* e §1º).

Essa experiência de instituição de um cronograma de implementação também se observou na Espanha, por meio do *Real Decreto-ley 6/2019*, de 1º de março,[667] sobre medidas urgentes para a garantia de igualdade de tratamento e de oportunidades entre mulheres e homens no emprego e ocupação. As características da licença parental nele prevista, hoje com 16 semanas de duração ambos os sexos, "colocam a Espanha à frente dos demais países europeus, incluindo os nórdicos, como Islândia ou Suécia".[668] Sua implementação, contudo, começou com 8 semanas, em 2019, tendo passado para 12 semanas em 2020 e, finalmente, para 16 semanas em 2021.

Entende-se, ainda, que tal proposta teria força política por estar intimamente ligada à pauta feminista. Como visto, no item 3.3.3 *supra*, trata-se de uma minoria melhor organizada

---

[667] ESPANHA. *Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación*. Boletín Oficial del Estado: sección I, Madrid, n. 57, p. 21692-21717, 7 mar. 2019. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-3244&p=20230301&tn=0. Acesso em: 20 mai. 2026.

[668] A Espanha destaca-se na vanguarda europeia nem tanto pela duração da licença, mas por oferecê-la de forma integralmente remunerada (100%), em contraste com os 80% praticados em países como Suécia e Islândia, e por estabelecer a intransferibilidade do benefício como um direito individual. Essa regra impede que o tempo de afastamento seja repassado ao outro progenitor, evitando a "armadilha" de que apenas as mulheres usufruam a licença e garante que os homens sejam efetivamente incentivados a exercer a paternidade ativa, sob pena de perderem o direito ao período de folga caso não o utilizem (SALDAÑA, Cristina. Espanha equipara licença paternidade e maternidade, e avança na igualdade de gênero. *El País*, 1 jan. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01-01/espanha-equipara-licenca-paternidade-e-maternidade-e-avanca-na-igualdade-de-genero.html. Acesso em: 20 mai. 2026).

e, consequentemente, com maiores condições e capacidade de se articular e ser ouvida, quando em comparação com crianças e adolescentes.

Quanto ao *Programa Empresa Cidadã*, instituído pela Lei n. 11.770/2008, *defende-se que os prazos de prorrogação das licenças-maternidade e paternidade devem ser igualados*, permitindo-se, assim, também ao pai, um acréscimo de 60 dias, mediante requerimento do empregado e adesão do empregador ao Programa. A manutenção de benefícios distintos para homens e mulheres não se sustenta, seja em razão da divisão mais equânime do dever de cuidado, seja em razão da superação da associação da licença-maternidade com o aleitamento, como aqui já visto.

Sob um aspecto pragmático e de proteção do mercado de trabalho da mulher, apenas igualdade de condições – e, consequentemente, de custos – garantirá isonomia no acesso e manutenção ao emprego. Licenças desproporcionais dificultam a integração na população ativa das mulheres, de modo que, ao igualar os prazos, o impacto da parentalidade na carreira é distribuído, evitando que apenas a mulher sofra o hiato prolongado que pode levar à sua exclusão ou estagnação no mercado de trabalho.

As propostas aqui apresentadas – inclusive a última, quanto à prorrogação da duração da licença-paternidade por meio do Programa Empresa Cidadã – encontram respaldo no §5º do art. 226 da CRFB (que estabelece que os direitos e deveres da sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher), mas também na Convenção 156 da OIT sobre igualdade de oportunidades e de tratamento para os trabalhadores dos dois sexos. Embora datado de 1981, o instrumento ainda não foi ratificado pelo Brasil.[669] Não obstante, o texto surpreende pelo seu vanguardismo, ao deslocar o foco biológico para o social e funcional, com destaque para a defesa de uma neutralidade de gênero nas responsabilidades (art. 1º) e para a necessária evolução dos tradicionais papeis na família e na sociedade como meio de se alcançar "uma autêntica igualdade entre o homem e a mulher". Para a OIT, os países devem "permitir às pessoas com responsabilidades familiares (...) que exerçam o seu direito (...) sem conflito entre as suas responsabilidades Profissionais e familiares" (artigo 3º), por meio do fornecimento de condições adequadas de emprego e segurança social (artigo 4º, alínea 'b').

Por fim, outro aspecto digno de nota é a função pedagógica da lei[670] – o que, inclusive, é apontado na Recomendação n. 165 da OIT, que complementa a Convenção n. 156, ao prever

[669] O texto foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 8 de março de 2023, data oficializada pela ONU como Dia Internacional da Mulher.

[670] Um exemplo de efeito pedagógico da legislação se verifica com a guarda compartilhada. Quando da edição da Lei n. 13.058, em 2014, que a tornou a regra geral, em 85,1% dos divórcios judiciais, o responsável pela guarda dos filhos era exclusivamente a mulher, sendo apenas 7,5% das guardas compartilhadas. Em 2024, pela primeira

que ao Estado cabe a promoção da "educação suficiente para estimular a distribuição dos encargos de família entre homens e mulheres e dar condições a trabalhadores com encargos de família de cumprir suas obrigações de emprego e de família" (item 11, alínea 'b'). Ao igualar os prazos de afastamento, o Estado educa e estimula o homem a assumir suas responsabilidades.

Tabela 7 – Quadro sintético das propostas para o salário-paternidade

Objeto da proposta	Regra atual (Lei n. 15.371/2026 e Lei n. 11.770/2008)	Proposta
Duração da Licença e Salário-Paternidade	Até 20 dias (escalonado até 2029)	**120 dias** (equiparação total à licença e ao salário-maternidade)
Forma de fruição do benefício	Fruição contínua a partir do nascimento / adoção / alta hospitalar	**Divisão opcional em dois períodos**: 42 dias imediatos + 78 dias com início até o 121º dia após o nascimento / adoção
Cálculo da RMI	Mesma regra do salário-maternidade; não submissão ao teto do RGPS	**Manutenção do que previsto na Lei n. 15.371/2026**
Prorrogação (Programa Empresa Cidadã)	15 dias de prorrogação para o pai	**60 dias de prorrogação** (equiparação ao prazo da mãe)
Autonomia e independência econômica	Modelo previdenciário que sobrecarrega a mulher	Paridade de custos sociais entre mão de obra masculina e feminina
Função pedagógica da norma	Reforço do estereótipo de "mulher cuidadora"	Uso da lei para **estimular a coparentalidade**, o exercício da responsabilidade masculina e redistribuir encargos

4.7 **A complementaridade da assistência social: benefício assistencial mensal à infância de baixa renda e auxílios complementares à primeira infância e em razão da orfandade**

A Seguridade Social brasileira é integrada pela saúde, pela previdência e pela assistência social, e organizada, dentre outros, sob o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I, da CRFB). Dos três subsistemas, a saúde é o que atende integralmente a esse princípio, por se concretizar em um modelo único de atendimento integral, estando expressamente prevista como um direito fundamental do ser humano.[671] Já a

vez, as guardas compartilhadas superaram aquelas exclusivas da mulher, respectivamente, em 44,6% e 42,6% dos divórcios (MUNIZ, Bianca. IBGE: Guarda compartilhada supera guarda exclusiva da mãe, que ainda responde por 43% dos casos. *G1 Economia*, 10 dez. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/12/10/ibge-divorcios-guarda-compartilhada-guarda-exclusiva-da-mae.ghtml. Acesso em: 15 mai. 2026).

[671] Art. 2º da Lei Orgânica da Saúde (Lei n. 8.080/1990).

assistência social é prestada independentemente de qualquer contribuição daquele que dela necessitar, ou seja, para ter acesso a benefícios assistenciais, via de regra, é preciso demonstrar a necessidade, comumente por testes de meios relacionados à renda familiar. Por fim a previdência social é organizada sob um modelo contributivo – portanto, como aqui já explicado (item 2.3 *supra*), de características predominantemente *bismarckianas* –, cujo acesso depende dos recolhimentos das contribuições do segurado.

Quando se trata da previdência social, portanto, costuma-se analisar a universalidade sob duas acepções: (i) objetiva, segundo a qual os riscos ou contingências sociais devem ser em máxima medida atendidos; e (ii) subjetiva, sob a qual se consideram todos os sujeitos titulares ou beneficiários da proteção.[672] É justamente objetivando atender ao princípio da universalidade[673] da cobertura (aspecto subjetivo) e do atendimento (aspecto objetivo) que são ampliados direitos e criados mecanismos e benefícios previdenciários – a exemplo do recente salário-paternidade[674] e do segurado facultativo de baixa renda[675] –, sempre, contudo, observando o equilíbrio financeiro atuarial (art. 201, *caput*, da CRFB) e a precedência da fonte de custeio (art. 195, § 5º, da CRFB).

Não obstante, tais medidas de ampliação de direitos ainda não são suficientes para garantir uma efetiva universalidade, uma vez que o sistema previdenciário é obrigatoriamente de caráter contributivo (art. 194, parágrafo único, VI, e art. 201, *caput*, ambos da CRFB) e historicamente excludente, não apenas em razão de suas origens corporativistas, mas também por causa da própria realidade do mercado de trabalho brasileiro, marcado por forte concentração de renda, extrema carência social, baixa capacidade contributiva da população pobre e informalidade.[676]

Nesse cenário, a assistência social surge como um subsistema que, juntamente com a previdência, atingiriam a universalidade, a partir de uma lógica de complementaridade. A ideia é que todos aqueles que exercem atividade remunerada estariam protegidos pela previdência, ao passo que os mais necessitados, via de regra, que estejam fora do mercado de trabalho, seriam atendidos pela assistência social. Entretanto, na prática, as mesmas características da realidade brasileira acima apontadas fazem com que também esse ideal não seja atingido.

---

[672] BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 106.
[673] IBRAHIM, 2019, p. 65-66.
[674] Espécie de benefício previdenciário criado recentemente, pela Lei n. 15.371/2026.
[675] Espécie de segurado criada pela Lei n. 12.470/2011, que alterou a Lei n. 8.212/1991, para permitir que pessoas que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico e não possuem renda própria contribuam para a previdência social com uma alíquota de apenas 5% sobre o salário mínimo.
[676] BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho*. Brasília: Letras Livres; Editora UnB, 2008, p. 68.

Isso porque há uma fatia expressiva de trabalhadores inseridos no mercado informal ou em relações trabalhistas precárias que não possuem condições de verter contribuições para o sistema previdenciário e, ao mesmo tempo, podem não reunir as condições necessárias à sua habilitação como beneficiários de prestações assistenciais. Tais indivíduos "não têm e não terão direito à previdência porque estão fora do sistema formal de emprego ou das regras de contribuição. Ao mesmo tempo, eles não podem recorrer à assistência social porque são capazes de trabalhar".[677] A lógica que organiza o sistema, desse modo, parte de uma falsa premissa acerca da realidade brasileira – "a existência de uma condição salarial estável generalizada a todos os trabalhadores".[678]

Soma-se a tais aspectos relacionados à precariedade material, a falta de educação previdenciária da população como um todo, assim entendida como um conjunto de ações estratégicas para informar e conscientizar o segurado sobre seus deveres (contribuição) e direitos (benefícios). A desinformação – causada por múltiplos fatores, como a complexidade normativa, o excesso de burocracia, a exclusão digital, a baixa escolaridade da população e a falta de campanhas oficiais de massa – causa prejuízos de ordem material (perda de benefícios por desconhecimento de requisitos), processual (perda de prazos e apresentação inadequada de documentos) e até psicológica (sentimento de insegurança e desamparo, especialmente entre grupos de indivíduos mais vulneráveis).[679]

Por fim, outro fator que não pode ser ignorado são as não tão recentes, porém cada vez mais velozes, alterações nas formas de organização da produção e do trabalho. Modelos atípicos de contratação, assim entendidos como aqueles que se distanciam do clássico emprego formal em tempo integral e a prazo indeterminado, desafiam o sistema previdenciário nacional, organizado sob uma lógica *bismarckiana*.[680] Com a criação e o incremento de novos tipos de contratos de trabalho – a exemplo de empregados em tempo parcial, intermitentes e temporários – e do próprio trabalho independente ou autônomo, há quem chegue a afirmar que se vivencia, na contemporaneidade, "a erosão do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX, e (...) sua substituição pelas diversas formas de 'empreendedorismo', 'cooperativismo', 'trabalho voluntário', 'trabalho atípico'".[681]

---

[677] BOSCHETTI, 2008, p. xii.
[678] *Ibid*., p. xii.
[679] DE MORAES, Jacqueline Melo Caridade; DE OLIVEIRA, Jocirley. Educação previdenciária: o impacto da falta de informação sobre o inss e os benefícios na vida dos segurados. *Facit Business and Technology Journal*, v. 1, n. 63, 2025.
[680] ALMEIDA, 2021.
[681] ANTUNES, 2015, p. 129.

Diante desse quadro desolador, é possível que se indague qual seria, então, o objetivo de se estudar e propor incrementos na proteção previdenciária de crianças e adolescentes, quando o próprio modelo enfrenta desafios aparentemente intransponíveis. Para além da importância e do papel da previdência contributiva nos sistemas de proteção social sensíveis à infância já desenvolvidos no item 2.3 desta tese, a análise complementar de alguns dados estatísticos e das principais propostas de solução para os desafios enfrentados pelo modelo contributivo permitem superar essa inquietação.

Embora, de fato, o mercado de trabalho nacional tenha como característica marcante a alta rotatividade[682] de trabalhadores – consequentemente, com contratos de trabalho, via de regra, de curta duração[683] (quando se compara com o tempo de contribuição necessário, por exemplo, para a aposentadoria) –, os postos formais de trabalho ainda são os maiores responsáveis pela ocupação dos brasileiros.

No terceiro trimestre de 2025, das 102,988 milhões de pessoas ocupadas na força de trabalho, 52,974 milhões (51,43%) eram empregadas do setor privado (39,409 milhões com Carteira de Trabalho assinada). Outros 13,004 milhões eram "empregados"[684] do setor público, sendo apenas 3,383 milhões na informalidade, e havia 5,570 milhões no trabalho doméstico, sendo apenas 1,371 formalizados ("com Carteira assinada"). Apenas 26,109 milhões foram identificados como trabalhadores "por conta própria". Isso significa que o *emprego formal*, tradicionalmente protegido pela previdência social, é responsável por ocupar quase 51% da população empregada na força de trabalho, excluídos, obviamente, os empregadores[685] e aqueles na informalidade.[686]

---

[682] "Em 2023, foram contabilizadas 23,3 milhões de admissões, mas também 21,8 milhões de desligamentos, o que corresponde a 47,4% do total estimado de celetistas, que correspondia a 46 milhões de vínculos" (MONTAGNER, Paula. Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. *Revista Observatório do Trabalho Brasileiro*, Brasília, n. 1, p. 7-11, abr. 2024).

[683] Dados do Ministério do Trabalho apontam que a média de permanência no emprego, em 2023, não chegou a dois anos. Embora haja um claro aumento dessa média conforme o avanço da idade do trabalhador – a faixa de 18 a 24 anos permanece apenas nove meses no emprego contra nove anos, em média, para aqueles com mais de 65 anos de idade – atribuído a fatores geracionais, esta última faixa etária se distancia bastante da anterior (entre 50 e 64 anos), que permaneceu, em média, 42,7 meses no emprego (FURLAN, Letícia. Job hopping: tempo médio de permanência no emprego diminui. *Você RH*, 29 mar. 2023. Disponível em: https://vocerh.abril.com.br/futurodotrabalho/job-hopping-tempo-medio-de-permanencia-no-emprego-diminui/. Acesso em: 7 mai. 2026).

[684] O IBGE utiliza as seguintes categorias de pessoas ocupadas na força de trabalho: (i) "empregado", para englobar todos aqueles que trabalham no "setor privado", no "trabalho doméstico" e no "setor público"; (ii) "empregador", subdivididos em "com CNPJ" e "sem CNPJ"; (iii) "conta própria", também subdivididos em "com CNPJ" e "sem CNPJ"; e (iv) "trabalhador familiar auxiliar".

[685] No período, os empregadores eram 4,152 milhões de pessoas.

[686] INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Divulgação: jan. 2026. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=45913&t=quadro-sintetico. Acesso em: 7 mai. 2026.

Portanto, não obstante todos os desafios enfrentados pelo modelo contributivo de proteção previdenciária aqui indicados, com destaque para a expressiva informalidade acima demonstrada em dados estatísticos, é nítida a importância da previdência social na proteção da renda do trabalhador brasileiro diante de contingências e riscos comprometedores dos seus rendimentos.

Outro aspecto digno de nota é que, ainda que se adotasse um modelo organizado a partir de um piso básico de cobertura universal[687] – que, por exemplo, pagaria um benefício em patamar mínimo para todos os cidadãos que completassem determinada idade, independentemente de contribuições –, este seria integrado por pilares ou degraus adicionais, dentre os quais um contributivo e obrigatório. A defesa de um modelo assim organizado, portanto, envolve a consecução conjunta das finalidades dos sistemas assistencial (evitar a pobreza e a miséria – atingido pelo pilar básico e universal) e previdenciário (manutenção da renda do segurado – atingido pelo pilar contributivo), o que reforça a necessidade de estudos sobre a proteção previdenciária mesmo com todos os desafios acima indicados.

Dito isto, admitindo-se a organização *atual* da Seguridade Social brasileira, a assistência social se revela como importante instrumento de complementariedade das lacunas de cobertura deixadas pela previdência contributiva. Considerando-se, ainda, a maior vulnerabilidade a que estão expostos crianças e adolescentes,[688] e a inevitável dependência com relação a indivíduos adultos, esse papel ganha expressiva relevância.

As propostas aqui delineadas, inspiradas em projetos legislativos existentes, portanto, inserem-se no subsistema da assistência social e contemplam duas situações específicas: (i) crianças e adolescentes em famílias de baixa renda, com um auxílio complementar à primeira infância; e (ii) crianças e adolescentes em famílias de baixa renda acometidas pela orfandade.

4.7.1 Benefício assistencial mensal para crianças e adolescentes de baixa renda e auxílio complementar à primeira infância

A proposta que ora se sugere é inspirada na PEC n. 133/2019,[689] atualmente em tramitação no Congresso Nacional, apresentada quando da última Reforma Previdenciária

[687] É o que se vê, por exemplo, no modelo sugerido por Fábio Zambitte Ibrahim (2011).
[688] Item 2.1 *supra*.
[689] Pelo texto da PEC, haveria a inserção dos seguintes dispositivos constitucionais:

ocorrida naquele ano, sobre a qual já se fizeram algumas considerações nesse trabalho quando se tratou das mudanças nas regras da pensão por morte (itens 1.3.1 e 3.3.2 *supra*).

A PEC n. 133/2019 prevê a criação de dois benefícios: (i) um *benefício mensal assistencial*, destinado a crianças em situação de pobreza, com um auxílio complementar para aquelas com até cinco anos de idade (redação proposta para o §1º do art. 195-A da CRFB); e (ii) um *benefício de caráter universal* que pode ou não ser integrado, total ou parcialmente, com o benefício acima, com o salário-família e/ou com o abono do PIS (redação proposta para os §§3º e 4º do art. 195-A da CRFB). A proposta defendida nesse trabalho é a de criação, tão somente, do benefício mensal assistencial, com algumas modificações no texto em tramitação. Sugere-se a não aprovação do benefício universal *tal como proposto*, pelas razões que serão ao final expostas.

Do modo como previsto na PEC n. 133/2019, o *benefício mensal assistencial* deveria ser "garantido à criança em situação de pobreza, nos termos da lei", asseguradas a preservação do seu valor real e a atualização dos parâmetros para comprovação da pobreza. Além disso, seria concedido um *auxílio complementar* para crianças com até cinco anos de idade, "destinado às suas necessidades de nutrição e desenvolvimento".

Trata-se, portanto, de um clássico benefício assistencial, devido em decorrência da necessidade do assistido, configurada na "situação de pobreza", que, por sua vez, deve ser comprovada. Sua implementação não enfrentaria maiores dificuldades administrativas, haja vista os avanços já conquistados com o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo

---

Art. 6º .....
Parágrafo único. A criança tem direito ao recebimento de benefício de caráter universal, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 195-A.
(...)
Art. 195-A. A criança é a destinatária preferencial da seguridade social.
§ 1º É garantido à criança em situação de pobreza, nos termos da lei:
I – benefício mensal, asseguradas a preservação do valor real do benefício e a atualização dos parâmetros de comprovação de pobreza;
II – auxílio, em complemento ao benefício mensal, às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, destinado às suas necessidades de nutrição e desenvolvimento, em cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso XXV, e no art. 208, inciso IV.
§ 2º Terão precedência nas políticas de emprego de que trata o art. 239 os pais de crianças, nos termos da lei.
§ 3º Lei disporá sobre o benefício de caráter universal de que trata o parágrafo único do art. 6º, que:
I – será de prestação mensal;
II – poderá ter integração parcial ou total com as prestações de que trata o § 1º deste artigo, o salário-família de que tratam o inciso XII do art. 7º e o inciso IV do art. 201 e o abono de que trata o § 3º do art. 239;
III – poderá ter valores maiores para crianças na primeira infância ou na extrema pobreza;
IV – poderá ter valores diferentes de acordo com a renda familiar;
V – não restringirá o acesso de crianças ao benefício de que trata o inciso V do art. 203 [Benefício de Prestação Continuada].
§ 4º A integração de que trata o inciso II do § 3º poderá implicar precedência do benefício universal infantil em relação às políticas referidas naquele inciso, caso em que estarão condicionadas à existência de recursos orçamentários após a realização de todos os gastos do benefício universal infantil.

Federal (CadÚnico), principal instrumento para identificar e caracterizar famílias de baixa renda, instituído no art. 6º-F da Lei n. 8.742/1993 e regulamentado pelo Decreto n. 11.016/2022.

Ainda, o *auxílio complementar* às crianças de mais tenra idade – previsto no inciso II do §1º do art. 195-A da CRFB proposto – é altamente recomendável, tendo em vista a maior vulnerabilidade nessa fase da vida, além de se tratar de política em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016). Contudo, *sugere-se que a idade seja fixada em seis anos de idade completos* – e não em cinco, como consta da PEC –, a fim de se ajustar totalmente aos termos da referida lei.

Outra sugestão é que se altere a redação do dispositivo proposto, para que se garanta *"*à criança *e ao adolescente"* – e não apenas "à criança" – em situação de pobreza o benefício mensal assistencial. A utilização simplesmente do termo "criança" pode levar a interpretações restritivas, de modo a se propor o pagamento exclusivamente àqueles com até 12 anos de idade incompletos (art. 2º do ECA), em dissonância com a doutrina da proteção integral. A divisão de pessoas menores de 18 anos de idade entre crianças e adolescentes tem como finalidade precípua dispensar o tratamento adequado para cada fase da vida, mas jamais gerar distorções ou exclusões.

Por fim, com relação à PEC n. 133/2019, propõe-se a exclusão do benefício universal devido a todas as crianças *nos termos ali lançados*. Isso porque os dispositivos são demasiadamente vagos, apresentando um desenho precário do que pode se tornar o benefício universal. Nos termos até então propostos, o legislador "poderá" (i) integrá-lo total ou parcialmente com o benefício assistencial mensal, além de outras prestações (salário-família e abono do PIS), (ii) atribuir valores diferentes de acordo com a renda familiar e, ainda, (iii) atribuir valores maiores para crianças na primeira infância *ou* na extrema pobreza. Além disso, o dispositivo prevê que, na hipótese de integração, deverá ter precedência o benefício universal infantil, ficando os demais condicionados "à existência de recursos orçamentários após a realização de todos os gastos do benefício universal". Outro ponto crítico é que o texto não aponta uma fonte de custeio específica para o benefício universal, este que, logicamente, mantidos valores considerados razoáveis para o benefício mensal assistencial, custaria muito mais que este último.

Em que pesem todas as vantagens relacionadas a benefícios de caráter universal[690] – o que, inclusive, já foi objeto de defesa desta autora em sua dissertação de mestrado[691] –, o texto deixa muitos aspectos relacionados ao desenho básico do benefício em aberto e a critério do legislador regulador. A falta de previsão de uma fonte de custeio específica pode levar, ainda, à criação de um benefício em valores tão módicos, que podem ser inexpressivos para os que menos precisam[692] e, ao mesmo tempo, insuficientes para os que estão em situação de maior vulnerabilidade.

Outro argumento contrário à aprovação do texto, tal como redigido, é a experiência frustrada do Brasil com a criação da Renda Básica Universal, instituída pela Lei n. 10.835/2004, portanto, há mais de 20 anos, e, até hoje, não colocada em prática. A referida lei, proposta pelo então Senador Eduardo Suplicy (PT-SP), seguiu um rito de aprovação específico, sendo deliberada de forma conclusiva pelas comissões temáticas do Congresso Nacional, sem a necessidade de votação nos Plenários da Câmara ou do Senado. Durante sua tramitação, a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara validou a viabilidade da proposta, atestando sua conformidade orçamentária. Esse parecer favorável fundamentou-se na estratégia de implementação progressiva da despesa a partir de 2005, garantindo sua integração aos instrumentos de planejamento fiscal (Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) e o

---

690 Um pilar básico e universal de proteção previdenciária apresenta, ao menos, as seguintes vantagens: (i) garantia de proteção a todos os cidadãos, independentemente de sua inserção no mercado de trabalho, atingindo grupos hoje excluídos; (ii) redução da pobreza e da desigualdade; (iii) igualdade de gênero, por compensar as desigualdades de oportunidades enfrentadas pelas mulheres, que muitas vezes têm carreiras interrompidas ou trabalham no ambiente doméstico sem remuneração e, por isso, não conseguem preencher os requisitos de modelos contributivos; (iv) eliminação do estigma social, por ser um direito de cidadania pago a todos; (v) desmercadorização do indivíduo, já que o direito à proteção social deixa de ser uma "mercadoria" atrelada à performance produtiva e passa a ser um direito inviolável decorrente da cidadania; (vi) simplicidade e redução da burocracia; (vii) redução de custos de gestão; (viii) combate à fraude em decorrência da simplicidade dos critérios de concessão; (ix) estímulo à economia local (efeito multiplicador); (x) ao ser financiado por impostos gerais (em vez de contribuições sobre a folha de salários), o sistema torna-se mais resiliente às mudanças do mundo do trabalho, como a automação e a redução de postos formais; (xi) concretização do mínimo existencial; e (xii) fim da "solidariedade invertida", por evitar que toda a sociedade financie (via aportes do Tesouro) um sistema que beneficia apenas a elite de trabalhadores formalizados (ALMEIDA, 2021).

691 *Ibid*.

692 Isso aconteceu, por exemplo, com o salário-família que, quando criado, pela Lei n. 4.266/1996, era devido a "todo empregado, como tal definido na Consolidação das Leis do Trabalho, qualquer que seja o valor e a forma de sua remuneração, e na proporção do respectivo número de filhos". O benefício apenas foi restringido a trabalhadores de baixa renda por meio da EC n. 20/1998. Até então, os valores fixados para trabalhadores com maiores salários representavam uma pequena fração do que era pago aos de menores rendimentos. Em 1996, quando o salário mínimo era de R$ 112,00, empregados com salários de até R$ 287,27 (2,56 salários mínimos) recebiam cotas de R$ 7,66, a passo que a cota daquelas com salários superiores a R$ 287,27 era de R$ 0,95 (12,4% da cota maior e 0,84% do salário-mínimo).

respeito aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda assim, o benefício nunca saiu do papel.[693]

Tabela 8 – Quadro sintético da proposta para a instituição do Benefício Mensal Assistencial à Infância e à Adolescência

Elemento da proposta	Texto original (PEC n. 133/2019)	Proposta	Justificativa resumida
Público-alvo	Crianças em situação de pobreza.	Crianças **e adolescentes** em situação de pobreza.	Evitar interpretações restritivas e garantir a proteção integral até os 18 anos de idade (ECA).
Auxílio complementar	Destinado a crianças de até 5 anos de idade.	Destinado a crianças de **até 6 anos de idade completos**.	Alinhamento ao Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257/2016).
Instrumento de gestão	Não especificado no texto da PEC.	Utilização do **CadÚnico** como ferramenta base.	Aproveitamento da estrutura administrativa consolidada (Lei n. 8.742/93 e Decreto n. 11.016/22).
Natureza jurídica	Assistencial, contudo, observada a precedência do benefício universal.	Estritamente **assistencial** (focalizado na baixa renda).	Garantir a eficácia imediata e a suficiência do valor do benefício aos mais vulneráveis.
Benefício de caráter universal	Previsão de criação com possibilidade e integração a outros benefícios (benefício assistencial mensal, salário-família e abono do PIS).	**Exclusão** do benefício universal nos termos da PEC.	Texto demasiadamente vago, sem fonte de custeio definida e risco de valores inexpressivos que não atinjam a finalidade.

4.7.2 Auxílio especial e complementar à criança e ao adolescente de baixa renda em decorrência da orfandade

A proposta a ser defendida tem inspiração em inúmeros Projetos de Lei de autoria de Deputados e Senadores apresentados por ocasião da pandemia de Covid-19, evento que sensibilizou todo o país, não apenas pelas drásticas mudanças cotidianas que se fizeram necessárias para conter o contágio pelo vírus, mas em especial pelo expressivo número de mortos. Nos primeiros e piores ano da pandemia no país, entre 2020 e 2021, 149 mil crianças e

[693] Os pareceres e as informações sobre a tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados estão disponíveis em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=105466. Acesso em 05 out. 2020.

adolescentes ficaram órfãos (de pai, de mãe ou de ambos),[694] o que acabou provocando a iniciativa de alguns parlamentares.

O Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da pandemia de Covid-19 identificou seis Projetos de Lei em tramitação no Senado Federal e outros oito na Câmara dos Deputados prevendo a instituição de benefício assistencial para órfãos da pandemia ou a alteração de regras da pensão por morte previdenciária quando o óbito tenha decorrido do coronavírus. Por fim, a própria CPI apresentou um Projeto com o objetivo de incentivar "a tramitação conjunta das matérias, promovendo, com mais urgência, uma maior segurança social aos órfãos das vítimas da covid-19".[695]

Nenhum desses projetos – ou mesmo qualquer outro com semelhante objeto – foi aprovado até a presente data no Congresso Nacional, inexistindo, portanto, um benefício assistencial federal dirigido a tais órfãos da pandemia de Covid-19.[696] Ainda assim, a sugestão que aqui se apresenta tem como inspiração tais Projetos de Lei.

A proposta que se faz é o pagamento, no âmbito da assistência social, de um *auxílio especial à criança e ao adolescente órfão de baixa renda*, independentemente da causa da morte de seus pais. Seu objetivo é cobrir as lacunas deixadas pela pensão por morte previdenciária (contributiva).

Embora a orfandade costume chamar atenção da sociedade civil quando decorrente de eventos traumáticos, pontuais ou catastróficos, como a própria pandemia de Covid-19, desastres naturais ou mesmo o aumento nos casos de feminicídio, o fato é que seus efeitos são nefastos para o desenvolvimento psicossocial da criança e do adolescente. A partir de uma revisão da literatura recente, é possível identificar alguns desses impactos, dentre os quais aqueles no desempenho escolar, na dificuldade de estabelecer vínculos de confiança e no aumento do risco de depressão e ansiedade causados pela ausência da estrutura familiar e sentimentos de abandono, insegurança emocional e baixa autoestima. Outros aspectos ligados às vulnerabilidades sociais e econômicas também são catalogados, em especial por estarem os órfãos mais expostos à pobreza extrema, exploração do trabalho infantil, exclusão social e

---

[694] FREIRE, Tâmara. Covid-19 deixou 149 mil crianças e adolescentes órfãos em 2020 e 2021. *Agência Brasil*, 26 out. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2025-10/covid-19-deixou-149-mil-criancas-e-adolescentes-orfaos-em-2020-e-2021. Acesso em: 7 mai. 2026.

[695] BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia*: relatório final (aprovado pela Comissão em 26 de outubro de 2021). Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/607974. Acesso em: 7 mai. 2026.

[696] Não obstante esse quadro, é digno de nota que alguns estados da federação os incluíram em programas no âmbito da assistência social. Até outubro de 2021, já se tinha notícia de que Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte pagariam auxílio financeiro para os órfãos da pandemia (ALVES, Glaucia. Auxílio financeiro ou pensão por morte: Órfãos da Covid-19 têm direito a benefícios. *FDR Terra*, 25 out. 2021. Disponível em: https://fdr.com.br/2021/10/25/auxilio-financeiro-ou-pensao-por-morte-orfaos-da-covid-19-tem-direito-beneficios/. Acesso em: 7 mai. 2026).

riscos à saúde reprodutiva (como gravidez indesejada e maior exposição ao HIV, especialmente entre adolescentes do sexo feminino).[697]

O benefício proposto seria pago em complementariedade ao benefício assistencial mensal sobre o qual se tratou no item 4.7.1 *supra*, em decorrência do falecimento do pai ou da mãe ou de ambos os genitores da criança ou adolescente de baixa renda.

Em que pese a doutrina especializada[698] catalogue, além da orfandade biológica (decorrente do óbito), aquela de natureza social (que abrange situações de abandono, negligência e violência, ou vulnerabilidades econômicas e sociais que privam a criança do cuidado parental, mesmo os pais biológicos estando vivos), o benefício aqui proposto se limita às situações de falecimento do pai e/ou da mãe da criança, justamente em razão de seu propósito principal, que é a cobertura dos *gaps* deixados pela pensão por morte previdenciária, esta última apenas devida em caso de óbito do(a) segurado(a).

Ademais, por se tratar de benefício assistencial, seu pagamento também deve ficar condicionado à comprovação da renda familiar, que deve estar abaixo dos limites a serem estabelecidos pelo legislador e que caracterizem a situação de pobreza.

Uma das regras previstas na proposta da CPI sobre os órfãos da pandemia é a proibição de acumulação do auxílio especial à criança e ao adolescente órfão de baixa renda com indenizações pagas pela União – o que, contudo, pode ser extensível a qualquer ente público ou, ainda, entidade privada – em decorrência de decisão judicial envolvendo o fato que levou ao óbito. Tal proposta, contudo, não é defendida nessa tese, em especial porque tais parcelas têm fundamentos jurídicos distintos. Ao passo que a indenização visa a reparação de um dano, o benefício assistencial tem como finalidade não deixar que o beneficiário caia na pobreza. Permitir à União (ou a qualquer entidade que tenha causado o dano) compensar tais valores equivaleria a premiá-la pela conduta antijurídica. Não obstante, obviamente, a depender do valor da indenização, o beneficiário não conseguiria demonstrar a situação de pobreza, requisito para a percepção da prestação assistencial.

Defende-se que o benefício seja devido a partir da data do óbito, desde que comprovada a condição de baixa renda contemporânea a tal fato. Tal regra, contudo, não deve excluir o direito à prestação em momento posterior ao falecimento, sempre que a situação econômica e financeira da criança ou do adolescente se alterar, jogando-o na pobreza. Tal ideia é defendida,

---

[697] GOMES, Arnaldo José Pedrosa; CAVALCANTE, Lilia Iêda Chaves. Orfandade e seus impactos no desenvolvimento de crianças e adolescentes: revisão integrativa da literatura. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 14, n. 4, p. e2137-e2137, 2025.
[698] *Ibid*.

e.g., na proposta apresentada no Relatório final da CPI da pandemia[699] e atende à doutrina da proteção integral e ao princípio da prioridade absoluta.

Quanto ao valor do benefício, admite-se a fixação em montantes inferiores ao salário-mínimo – até mesmo em razão de seu caráter complementar. Devem-se garantir, contudo, reajustes que mantenham seu valor real.[700]

Tabela 9 – Quadro sintético da proposta para o auxílio especial e complementar à criança e ao adolescente de baixa renda em decorrência da orfandade

Elemento da proposta	Especificação	Fundamentação
Objeto	Pagamento de auxílio financeiro especial no âmbito da assistência social	Mitigação dos impactos psicossociais e econômicos da orfandade no desenvolvimento infantojuvenil.
Público-alvo	Crianças e adolescentes (até 18 anos de idade incompletos) em situação de orfandade.	Doutrina da proteção integral e princípio da prioridade absoluta (art. 227 da CRFB).
Fato gerador	Óbito do(a) genitor(a) **independentemente** de sua causa.	Os impactos do desamparo independem do evento fatal.
Critério de elegibilidade	Comprovação de baixa renda familiar, que caracterize situação de pobreza.	Seletividade e focalização que decorrem da natureza assistencial do benefício.
Natureza do benefício	Caráter **complementar** ao benefício assistencial mensal defendido no item 4.7.1 desta tese.	Necessidade de robustecer o aporte financeiro para melhores condições de lidar com a perda da estrutura familiar.
Valor	Passível de fixação em montante inferior ao salário-mínimo, com garantia de reajuste para preservação do valor real.	Flexibilidade orçamentária aliada à manutenção do poder de compra frente à inflação.
Regra de acumulação	**Permite a acumulação** com indenizações pagas por entes públicos ou privados decorrentes de decisão judicial.	Parcelas com naturezas jurídicas distintas: indenização possui natureza reparatória (dano); o benefício possui natureza protetiva (pobreza).

[699] Tal previsão se encontra no parágrafo único do art. 6º da referida proposta de lei, que tem a seguinte redação:
Art. 6º A pensão especial não será paga:
I – quando houver recebimento de pensão por morte, seja do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de regime próprio de previdência social, ou militar;
II – quando o órfão viver em família com renda familiar superior a três salários mínimos, facultado o uso do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), na forma do regulamento.
Parágrafo único. Haverá direito à pensão especial ainda que o órfão não atenda inicialmente o requisito do inciso II do caput deste artigo, caso venha a atendê-lo em momento posterior.

[700] Após o fechamento deste texto, o INSS, por meio da Portaria n. 1.961, de 28/5/2026, regulamentou a pensão especial devida no valor de um salário mínimo mensal aos filhos e aos dependentes com até 18 anos de idade de mulher vítima de crime de feminicídio, desde que a renda familiar mensal per capita seja igual ou inferior a um quarto do salário mínimo.

4.8 **Algumas notas sobre o custeio**

As propostas aqui defendidas representam aumento de despesas para o sistema de seguridade social, tanto para a previdência, como para a assistência social, como é o caso daquelas apresentadas nos itens 4.4 e 4.7 *supra*. Torna-se necessário, assim, que se aborde a questão do custeio.

Apresentam-se três argumentos principais, a partir dos quais se infere não haver um obstáculo intransponível à concretização das medidas propostas, quais sejam: (i) sob o ponto de vista legal, a Constituição deixou amplo espaço ao legislador para garantir o financiamento da previdência; (ii) há ferramentas que permitiriam ao Brasil melhorar a eficiência de sua arrecadação fiscal; e (iii) os benefícios previdenciários devidos a crianças e adolescentes são, via de regra, limitados no tempo – ao contrário do que acontece com outros benefícios previdenciários, que podem ser vitalícios –, o que permite um melhor dimensionamento do seu custo.

Não obstante, antes de analisar os argumentos acima, pontua-se que aqui se parte da premissa de que a contenção de gastos na previdência social não deve ser um fim em si mesmo. Qualquer iniciativa que resulte na redução de direitos deve, obrigatoriamente, preservar o seu conteúdo mínimo e vir acompanhada de robustos diagnósticos financeiros, atuariais e socioeconômicos. É substancial aferir a indispensabilidade da medida e o seu impacto real na vida dos beneficiários, dever que se torna inafastável quando se tem como alvo crianças e adolescentes, portanto, sujeitos em desenvolvimento aos quais deve ser dada prioridade absoluta – uma previsão incondicional e única do texto constitucional que diferencia este grupo de indivíduos de qualquer outro no ordenamento brasileiro.

Iniciativas que visam à contenção orçamentária por meio da redução de direitos de crianças e adolescentes exigem do legislador uma prudência redobrada, em especial por se tratar de uma minoria alijada do processo político institucionalizado. É imperativo que tais escolhas políticas sejam precedidas da análise de dados empíricos que comprovem seus impactos orçamentários e, inclusive, sociais, além de estudo de viabilidade de opções alternativas menos gravosas.

Ademais, a proteção das garantias sociais não deve se limitar à mera resistência contra retrocessos, mas sim orientar-se por um vetor de constante avanço. Esse compromisso com a evolução das proteções está cristalizado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José), que estabelece o dever de *desenvolvimento progressivo*. Por meio dessa

cláusula, os Estados-partes assumiram a obrigação de envidar esforços para atingir a plena eficácia dos direitos sociais previstos naquela Convenção e na Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires.[701]

Desse modo, a escolha sobre a melhor forma de financiar a Seguridade Social não é, apenas, uma decisão política, consistindo em verdadeiro imperativo jurídico para a progressividade da eficácia dos direitos sociais. Em outras palavras, se o Estado tem o dever de garantir o desenvolvimento progressivo, também o tem de buscar os recursos materiais para tanto.

Sob o aspecto pragmático, há robustas evidências sobre como investimentos em proteção social impulsionam a produtividade, a prosperidade e a equidade nas sociedades. Segundo a OIT,[702] dentre esses impactos, destacam-se a estabilidade política e o crescimento econômico ao garantir maior segurança de renda para as famílias. Esse processo reduz diretamente a pobreza e as desigualdades, mitigando tensões e conflitos sociais. Simultaneamente, ao elevar o poder de compra dos cidadãos, a proteção social incentiva o consumo e a demanda agregada, oferecendo um suporte para que a economia responda a crises e realize mudanças estruturais que favoreçam o desenvolvimento sustentável.

No âmbito individual e produtivo, a proteção social tem o potencial de assegurar melhor nutrição, maior acesso a serviços de saúde, incentivo à frequência escolar em detrimento do trabalho infantil e, até mesmo, maior segurança para que trabalhadores busquem empregos melhores ou empreendam. Todos esses aspectos, conjuntamente considerados, consolidam um ciclo de crescimento e desenvolvimento humano mais inclusivo em benefício de toda a sociedade.[703]

Sob outra perspectiva, também é relevante considerar os custos da inação (*cost of inaction*), ou seja, a opção por não destinar recursos à ampliação da proteção social de crianças e adolescentes pode, no final das contas, representar uma escolha dispendiosa, sob a forma de maior demanda por saúde e assistência social, e, até mesmo, gastos com o sistema penal repressivo.

---

[701] Nos termos do artigo 26 do Pacto de San José da Costa Rica, "os Estados-Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, *a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais* e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados". (grifou-se)

[702] ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Developmental impacts of expanding social protection*. Genebra, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/developmental-impacts-expanding-social-protection. Acesso em: 28 mai. 2026.

[703] *Ibid*.

Estudos sobre os efeitos da pobreza infantil nos Estados Unidos e na Inglaterra revelam impactos negativos no PIB, oriundos da perda de produtividade laboral, da elevação dos custos com a criminalidade e do aumento de gastos em saúde. A inação estatal no amparo à infância acarreta prejuízos econômicos vultosos que superam o custo de qualquer investimento preventivo em proteção social. Além disso, há potencial diminuição da arrecadação tributária futura em decorrência da menor capacidade produtiva e dos rendimentos reduzidos de adultos que enfrentaram a pobreza na infância. Esses dados são reforçados por estimativas do Banco Mundial sobre as perdas de até 3% do PIB em razão da desnutrição infantil e confirmam que a negligência estatal na infância projeta um passivo financeiro estrutural que compromete a riqueza nacional e a sustentabilidade do próprio Estado.[704] Portanto, a alocação de recursos nos benefícios aqui propostos atua como um mecanismo de eficiência fiscal, com potencial para interromper a transmissão intergeracional da pobreza que drena a riqueza nacional.

Passa-se, assim, à exposição do primeiro argumento aqui levantado, segundo o qual, (i) *sob o ponto de vista legal, a Constituição deixou amplo espaço ao legislador para garantir o financiamento da previdência*. A Carta de 1988 estabeleceu o princípio da diversidade da base de financiamento (art. 194, parágrafo único, VI), segundo o qual a seguridade será custeada por recursos de diversas fontes.

Tal princípio deve ser compreendido sob duas acepções distintas. Sob o aspecto objetivo, ele se refere aos fatos geradores da contribuição social, ao passo que a acepção subjetiva se relaciona às pessoas – naturais ou jurídicas – que devem contribuir para o sistema.[705]

A diversidade da base de financiamento diminui a vulnerabilidade do sistema a riscos ou mudanças conjunturais. Portanto, "a ideia da diversidade da base de financiamento é apontar para um custeio da seguridade social o mais variado possível, de modo que oscilações setoriais não venham a comprometer a arrecadação das contribuições".[706]

O princípio da diversidade da base de financiamento também confere ao legislador maior adaptação do sistema de custeio às novas realidades socioeconômicas, a exemplo do surgimento de atores sociais e ramos de negócio que podem contribuir de forma diferenciada,

[704] CHERRIER, Cécile; GASSMANN, Franziska; MIDEROS MORA, Andrés; MOHNEN, Pierre. *Making the investment case for social protection*: methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia, Working Paper 2013-06. Florença: UNICEF Office of Research, 2013.
[705] FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007, p. 172.
[706] IBRAHIM, 2019, p. 72.

como, por exemplo, as *big techs* – que possuem um poder "assombroso"[707] na economia e até na política dos países – e as empresas de apostas (*bets*).[708]

Nesse cenário, as transformações na realidade social, inclusive aquelas decorrentes das novas dinâmicas laborais, exigem atualização constante da matriz de financiamento, como medida apta a impor o fortalecimento ou a criação de fontes de custeio que melhor se alinhem aos preceitos da seguridade social, assegurando não apenas a preservação do sistema, mas viabilizando também a sua progressiva ampliação.[709]

O segundo argumento aqui defendido é aquele segundo o qual (ii) *há ferramentas que permitiriam ao Brasil melhorar a eficiência de sua arrecadação fiscal*. Tais mecanismos não se limitam ao simples aumento da arrecadação tributária, mas podem englobar, também, a eliminação da gargalos de ineficiência e o combate à fuga de ativos, sem implicar, necessariamente, "aumento na carga de exação na sociedade".[710]

A identificação e criação de espaço fiscal é o objeto do relatório *Fiscal Space for Social protection: a handbook for assessing financing*, publicado pela OIT em 2019.[711] Já no seu início, o documento mostra como o próprio conceito de "espaço fiscal" evoluiu de uma perspectiva estritamente contábil – definido como a margem orçamentária que permite ao governo prover recursos para um propósito específico sem comprometer sua sustentabilidade financeira – para uma abordagem proativa e focada no desenvolvimento. Essa visão contemporânea e expandida foi defendida por agências como o PNUD e, posteriormente, pela OIT, UNICEF e ONU Mulheres, que passaram a definir o espaço fiscal como o resultado da

---

[707] O professor Paulo Feldmann, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), caracteriza o poder das *big techs* como "assombroso" devido à sua colossal magnitude econômica, cujo valor de mercado supera o PIB de toda a América Latina, aliada à implementação de um "capitalismo de vigilância" que extrai dados e controla comportamentos sem governança externa. Esse domínio torna-se alarmante ao transcender a soberania dos Estados e as fronteiras nacionais, assumindo funções geopolíticas e de infraestrutura que permitem a essas corporações influenciar diretamente processos democráticos e resultados eleitorais através do controle da informação. Por fim, a atuação dessas empresas em territórios digitais complexos, como a computação em nuvem, confere-lhes uma invisibilidade regulatória que desafia a capacidade de controle dos governos, consolidando um poder privado transnacional sem precedentes na história (O assombroso poder das big techs na economia e na política dos países. *Jornal da USP*, 24 abr. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/articulistas/paulo-feldmann/o-assombroso-poder-das-big-techs-na-economia-e-na-politica-dos-paises/. Acesso em: 28 mai. 2026).

[708] Marcelo Leonardo Tavares defende o aumento de receita para o custeio da seguridade social por meio da "taxação sobre apostas esportivas, que recentemente vêm movimentando crescente mercado nos países (as denominadas *bets*)", asseverando, ainda, que tal "modalidade de tributação é fácil de implementar e de fiscalizar" (*A previdência no estado social do século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025, p. 157).

[709] BALERA, 2016, p. 42-43.

[710] TAVARES, *op. cit.*, p. 155.

[711] ORTIZ, Isabel; CHOWDHURY, Anis; VALVERDE, Fabio Durán; MUZAFFAR, Taneem; URBAN, Stefan. *Fiscal space for social protection*. A Handbook for Assessing Financing Options. Genebra: International Labour Office (ILO), 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/fiscal-space-social-protection-handbook-assessing-financing-options. Acesso em: 28 mai. 2026.

prospecção ativa e da utilização estratégica de todas as fontes de receita possíveis, geradas por ações políticas concretas para viabilizar investimentos em direitos humanos e objetivos de desenvolvimento sustentável.

A partir desse olhar mais amplo e criativo, o documento identifica oito caminhos para o financiamento da proteção social que podem ser explorados por todos os países. São eles: (i) expansão da cobertura e arrecadação de contribuições sociais; (ii) aumento de receitas tributarias; (iii) eliminação de fluxos financeiros ilícitos; (iv) repriorização de gastos públicos; (v) uso de reservas fiscais e cambiais; (vi) gestão da dívida soberana, por meio de empréstimos ou reestruturação; (vii) adoção de um marco macroeconômico mais acomodatício; e (viii) aumento da ajuda externa e transferências com base na solidariedade internacional.

Ao acolher parte das sugestões acima e adaptá-las à realidade brasileira, Marcelo Leonardo Tavares[712] apresenta inúmeras propostas a serem aprofundadas. Dentre elas, destacam-se o aumento dos tributos sobre bens acessados pelos estratos mais abastados da população (a exemplo de iates, aeronaves e carros de luxo), a taxação da distribuição dos lucros das empresas, impostos sobre a exploração de recursos naturais não renováveis, tributação de herança, responsabilidade tributária para plataformas digitais de serviços sob demanda (a exemplo de Uber, iFood etc.), monitoramento rigoroso de grandes devedores com a implementação de medidas concretas para redução de evasão fiscal e a atuação conjunta do sistema criminal e da Receita Federal do Brasil no combate a fluxos financeiros ilícitos.

O terceiro e último argumento deriva de uma característica comum aos benefícios previdenciários, e até mesmo assistenciais, aqui propostos e que têm como destinatários crianças e adolescentes, consistente no fato de que são, (iii) *via de regra, limitados no tempo* – ao contrário do que acontece com outros benefícios previdenciários, que podem ser vitalícios – , o que permite melhor e mais acurado dimensionamento do seu custo e, consequentemente, maior previsibilidade orçamentária, mitigando os riscos de déficits inesperados.

Ao contrário de prestações vitalícias, a exemplo da aposentadoria (que consome a maior porção das despesas da previdência social),[713] benefícios para crianças e adolescentes, salvo

[712] TAVARES, 2025, p. 154-160.

[713] Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, em 2024, o valor total dos benefícios previdenciários ativos era de R$ 67,184 milhões, sendo R$ 48,785 milhões destinados ao pagamento de aposentadorias, portanto, quase 73% do total (BRASIL. Ministério da Previdência Social. *C.2 - Valor de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2022/2024*. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/beneficios-ativos/c-2-valor-de-beneficios-ativos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies-posicao-em-dezembro-2017-2019. Acesso em: 28 mai. 2026).

situações excepcionais,[714] são devidos até determinada idade. Isso permite a elaboração de cálculos mais assertivos quanto ao seu custo e, consequentemente, maior previsibilidade. Não há, portanto, o risco associado à longevidade, o que permite a delimitação mais objetiva do passivo financeiro e elide as incertezas que assombram os cálculos e as projeções dos benefícios vitalícios.

Além disso, a transição demográfica pela qual passa o Brasil, caracterizada por um rápido envelhecimento populacional, se reflete na diminuição do número de crianças em relação ao total da população, o que é agravado pela queda na taxa de fecundidade.[715] Portanto, enquanto as despesas com idosos tende a aumentar, os custos com a proteção da infância tendem à estabilidade ou até ao declínio, em especial em razão da diminuição ou estabilização do volume total de beneficiários, o que também facilita o planejamento orçamentário de longo prazo.

Em última análise, é possível concluir que o custeio não é uma barreira técnica ou meramente contábil, mas uma disputa narrativa e política. O espaço fiscal se revela como uma construção dinâmica resultante de escolhas deliberadas sobre a alocação de recursos escassos e, justamente por isso, é criado por decisões políticas baseadas em prioridades. Ora, se a Constituição elevou a criança e o adolescente – e só eles – ao patamar de prioridade absoluta (art. 227), isso também deve ser observado no plano orçamentário.

---

[714] Os benefícios devidos a dependentes filhos ou equiparados (ou, ainda, irmãos) não encontram limite de idade sempre que se tratar de pessoa inválida ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave (art. 16, I e III, da Lei n. 8.213/1991).

[715] Dados do Censo Demográfico 2022 demonstram que a proporção de crianças com até 14 anos em relação à população caiu de 38,2%, em 1980, para 19,8%, em 2022 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pirâmide etária. *IBGE Educa*. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html. Acesso em: 28 mai. 2026).

CONCLUSÃO

A presente tese teve como objetivo geral analisar criticamente a proteção previdenciária de crianças e adolescentes sob a ótica da doutrina da proteção integral. Para tanto, deslocou-se a perspectiva de análise, do adulto para a o público infantojuvenil.

A afirmação dos direitos das crianças e dos adolescentes e seu reconhecimento enquanto sujeitos de direito ocorreu tardiamente no Brasil, tal como se passou no restante do mundo. São marcos internacionais desse fenômeno a Declaração de Genebra (1924), a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). No plano interno, esta consolidação foi levada a cabo pela Constituição de 1988 – em que se destacou uma intensa participação da sociedade civil, inclusive, em defesa dos direitos das crianças – e pelo ECA de 1990, um dos diplimas mais avançados existentes no mundo sobre o tema. Com esses novos paradigmas, crianças deixaram ser ser vistas como mero objeto de tutela e se rompeu, definitivamente, com a doutrina da situação irregular, consolidando-se a doutrina da proteção integral, segundo a qual se reconhece a situação peculiar de *todas* as crianças e adolescentes – e não apenas daquelas em situação de delinquência ou abandono.

A doutrina da proteção integral, baseada nos pilares da prioridade absoluta e do melhor interesse, portanto, deve informar todos os ramos do Direito que, de alguma forma, se dirigem a crianças e adolescentes, dentre os quais o Direito Previdenciário.

Não obstante, paradoxalmente, no mesmo momento histórico em que se consolida a doutrina da proteção integral (década de 1990), observa-se um ponto de inflexão na proteção previdenciária de crianças e adolescentes, com um nítido retrocesso legislativo fundamentado, basicamente, em um pragmatismo fiscal. São exemplos: a exclusão da "pessoa designada" do rol de dependentes previdenciários – figura que, comumente, englobava crianças pobres cruidadas por segurado com o qual não mantinham qualquer vínculo formal; a retirada da criança e do adolescente sob guarda do rol de dependentes previdenciários pela Lei n. 9.528/1997 e pela EC n. 103/2019; e as mudanças nas regras de cálculo da pensão por morte, reduzindo o valor do benefício pago à família do segurado falecido.

Após uma análise detida da evolução histórico-normativa, mediante a qual se detalhou todo esse processo de retrocesso (Capítulo 1), foram apresentados argumentos pragmáticos para a proteção previdenciária de criança e adolescente, além da perspectiva internacional sobre o tema (Capítulo 2). Revisitaram-se os conceitos de pobreza e vulnerabilidade, a partir da teoria sobre privação das capacidades desenvolvida por Amartya Sen. Em razão das peculiaridades

próprias à fase de desenvolvimento em que se encontra, para uma criança, a pobreza não é apenas a falta de dinheiro no presente, mas a perda da oportunidade de desenvolver seu potencial físico, cognitivo e emocional, de modo que privações nessa fase da vida podem levar a danos irreversíveis que serão carregados para a vida adulta.

No Capítulo 2 também foram estudadas três visões ou abordagens distintas que justificam a proteção à infância: (i) a Escola do Risco, que vê a proteção social como instrumento para gerir falhas de mercados e riscos sociais; (ii) a Escola dos Direitos, que fundamenta a proteção social como um direito humano inalienável; e (iii) a Escola das Necessidades, ficada no desenvolvimento humano básico (saúde, nutrição, educação) como um imperativo moral e funcional.

Foram selecionados como objeto de estudo documentos do Banco Mundial – mais alinhado à Escola do Risco e que vê na proteção à infância uma garantia de que os países terão trabalhadores qualificados e produtivos no futuro (capital humano) –, da OIT – alinhada à Escola dos Direitos e que defende a aplicação de um piso de proteção social apto a garantir a toda criança segurança de renda e acesso a serviços essenciais – e do UNICEF, por sua atuação voltada ao público infantojuvenil.

A partir da análise de documentos e relatórios de tais entidades, buscou-se demonstrar como, mesmo a partir de abordagens distintas, há um senso comum quanto às vantagens e à necessidade da criação de sistemas de proteção social "sensíveis à infância", assim entendidos como aqueles que intervém o mais cedo possível para evitar danos permanentes, considera riscos específicos da idade e do gênero, mitiga os efeitos de choques econômicos nas famílias e destaca a importância da inclusão das vozes de crianças e seus cuidadores na formulação de políticas públicas.

Conclui-se o Capítulo 2 com uma análise da importância da previdência contributiva como uma primeira barreira contra a pobreza infantil, relegando à assistência social um papel também importante, contudo, complementar.

Em seguida, no Capítulo 3, parte-se da análise de como crianças e adolescentes constituem uma minoria, ainda pouco participativa no processo político institucional. A partir da aplicação da teoria da injustiça estrutural de Iris Marion Young, mostrou-se que crianças sofrem uma forma de dominação, por estarem inseridas em uma estrutura social "adultizada" que, por vezes, ignora suas necessidades específicas. Com base nas contribuições de Onora O'Neil, explicou-se como crianças e adolescentes constituem uma minoria com particularidades que lhes são próprias, mormente em razão da dependência biológica e inevitável, o que, aliado à rápida transitoriedade dessa fase da vida, faz com que não consigam

formar movimentos políticos autônomos e fortes o suficiente para fazer pressão sobre o Legislativo.

Nesse contexto, foi estudado o papel do Poder Judiciário e, particularmente, do STF, como instância contramajoritária, na proteção dos interesses de crianças e adolescentes enquanto uma minoria. A partir de estudos de casos concretos, envolvendo direitos previdenciários em benefício do público infantojuvenil (crianças e adolescentes sob guarda, pensão por morte e salário-maternidade), verificou-se uma certa ambivalência na atuação da Corte. O Tribunal avança quando a proteção da criança coincide com pautas de gênero (como, por exemplo, a extensão do salário-maternidade para adotantes e o fim da carência para as seguradas contribuintes individuais), ao passo que recua e aceita argumentos econômicos genéricos – não demonstrados objetivamente – quando a proteção em discussão é puramente direcionada ao público infantil (*e.g.*, a validação das regras de cálculo da pensão por morte).

O STF utiliza o argumento do equilíbrio financeiro e atuarial como um grande "trunfo" retórico para validar o descumprimento ao art. 227 da CRFB. Além disso, constatou-se um déficit de diálogo com a sociedade, com a parca participação de organizações não governamentais e outras entidades focadas na infância como *amici curiae*. Ao contrário, empiricamente observa-se o domínio do debate por entidades corporativas, que raramente priorizam o interesse da criança em suas argumentações.

Por fim, foram apresentadas propostas normativas (*de lege ferenda*) no Capítulo 4, que transcendem a dimensão de meros ajustes técnicos ou correções pontuais da legislação constitucional e infraconstitucional. Elas emergem como um imperativo ético e constitucional, fundamentado no dever de conferir eficácia à doutrina da proteção integral e ao comando de prioridade absoluta estabelecido pelo art. 227 da Carta de 1988.

A relevância dessas medidas reside, inclusive, na necessidade de se combater a injustiça estrutural que penaliza aqueles que ainda não possuem voz política para reivindicar seus direitos.

Ao sugerir reformas como a inclusão definitiva de crianças e adolescentes sob guarda no rol de dependentes e a garantia da cota integral (100%) na pensão por morte quando haja dependentes menores de 18 anos, este trabalho busca garantir dignidade e segurança de renda a tais sujeitos, que foram solapados por reformas pautadas sobretudo em um pragmatismo fiscal. Já as propostas quanto aos prazos para requerimento de benefícios por absolutamente incapazes (menores de 16 anos de idade), por exemplo, reconhecem a vulnerabilidade biológica e jurídica desse grupo, impedindo que a inércia de representantes ou a burocracia estatal resultem na perda de benefícios de natureza alimentar.

A vulnerabilidade biológica de crianças também é levada em conta quando da apresentação da proposta para a equiparação do salário-paternidade ao salário-maternidade. Já outras propostas, como aquelas relativas ao auxílio-reclusão e a criação de auxílios assistenciais para crianças na pobreza, com complementos para aquelas na primeira infância e para as que ficarem órfãs, analisam o sistema de seguridade social como um todo harmônico, reafirmando a previdência social como um pilar essencial para o investimento no capital humano e para o rompimento do ciclo de transmissão intergeracional da pobreza, contudo, valendo-se da complementaridade da assistência social.

Tais propostas, em suma, visam realinhar o Direito Previdenciário aos ditames do ECA, assegurando que o sistema de seguridade social funcione como uma rede de proteção resiliente e sensível às particularidades dessa fase importante do desenvolvimento humano.

Embora representem aumento de despesas – o que foi endereçado no item 4.8, em que se traçaram algumas notas sobre o custeio –, defende-se que o Estado não está realizando um "gasto" insustentável, mas sim cumprindo o pacto de solidariedade que garante a própria viabilidade futura do sistema previdenciário. Implementar essas mudanças é reconhecer que proteger a infância hoje é a única via para assegurar a justiça social e o desenvolvimento das próximas gerações de brasileiros.

À pergunta principal formulada nesta tese – se o sistema brasileiro de proteção previdenciária é, de fato, "sensível à infância", ou a proteção integral é colocada em xeque por reformas paramétricas e decisões judiciais pautadas majoritariamente em argumentos econômico-financeiros – responde-se, portanto, negativamente.

O sistema brasileiro não é "sensível à infância". Embora o arcabouço constitucional (art. 227) e o ECA estabeleçam a proteção integral e a prioridade absoluta, a análise das normas previdenciárias e da jurisprudência revela que a proteção de crianças e adolescentes é constantemente colocada em xeque nesse ramo do direito.

O estudo demonstrou que o sistema falha ao tratar o público infantojuvenil como beneficiário secundário, sacrificando-se a prioridade que se deveria dar à infância em prol de uma interpretação restritiva que privilegia o equilíbrio financeiro e atuarial de curto prazo. As reformas paramétricas e até mesmo algumas decisões do Judiciário em sede de controle de constitucionalidade demonstram que o sistema por vezes ignora as particularidades desse grupo minoritário, tratando-o sob uma lógica contábil que não considera o impacto da pobreza familiar no desenvolvimento do capital humano e na própria sustentabilidade futura da previdência.

Confirmou-se, assim, a hipótese segundo a qual, apesar da consolidação da doutrina da proteção integral, o sistema previdenciário sofre um processo de retrocesso desde a década de

1990, justificado por um “pragmatismo fiscal” usado como “trunfo” para relativizar a prioridade absoluta. A falta de representatividade política das crianças permite que seus direitos sejam “lateralizados” em favor de benefícios para adultos (aposentadorias), perpetuando a invisibilidade e a injustiça estrutural aqui discutidas.

Proteger a infância e a adolescência na seguridade social não é um ato de benevolência estatal ou uma despesa orçamentária acessória, mas sim o cumprimento do pacto de solidariedade que sustenta a própria civilidade e a viabilidade do modelo protetivo nacional. Garantir efetividade à proteção integral demanda o reconhecimento definitivo de que a criança é titular de um direito autônomo à subsistência digna e ao desenvolvimento. As propostas aqui apresentadas contribuem para que, ao menos no campo do Direito Previdenciário, o art. 227 da CRFB deixe de ser uma promessa adormecida para se tornar, enfim, uma realidade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus; CASTRO, Diana; FARIAS, Edenilson Simas. Teoria das Capacidades Institucionais e a Reserva do Possível no Julgamento do RE nº 592.581-RS. *Revista Controle*: doutrinas e artigos, v. 14, n. 2, p. 18-51, 2016.

ALCOCK, Antony Evelyn. *History of the International Labour Organisation*. Londres: Palgrave Macmillan, 1971.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. 5. reimpressão. São Paulo: Malheiros, 2017.

ALMEIDA, Fernanda Cabral de. *Previdência social e a nova morfologia do trabalho*: em busca de um modelo inclusivo. Orientador: Fábio Zambitte Ibrahim. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021, 236f. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/17921. Acesso em: 4 dez. 2025.

ALVES, Glaucia. Auxílio financeiro ou pensão por morte: Órfãos da Covid-19 têm direito a benefícios. *FDR Terra*, 25 out. 2021. Disponível em: https://fdr.com.br/2021/10/25/auxilio-financeiro-ou-pensao-por-morte-orfaos-da-covid-19-tem-direito-beneficios/. Acesso em: 7 mai. 2026.

AMADO, Federico. *Manual de direito previdenciário*. Salvador: Editora JusPodivm, 2021.

AMIN, Andréa Rodrigues. Evolução histórica do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente*: aspectos teóricos e práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. [2022a]

AMIN, Andréa Rodrigues. Princípios orientadores do direito da criança e do adolescente. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de direito da criança e do adolescente*: aspectos teóricos e práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. [2022b]

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

AQUINO, Rita de Cássia de; PHILIPPI, Sonia Tucunduva. Consumo infantil de alimentos industrializados e renda familiar na cidade de São Paulo. *Revista de Saúde Pública*, v. 36, p. 655-660, 2002.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). *A arte de governar crianças*: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ARAÚJO, Ana Lidia. Pandemia acentua deficit educacional e exige ações do poder público. *Agência Senado*, 16 jul. 2021. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/pandemia-acentua-deficit-educacional-e-exige-acoes-do-poder-publico. Acesso em: 8 jan. 2024.

ARAÚJO COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?*: o descompasso entre teoria e prática na defesa dos

direitos fundamentais. Universidade de Brasília, 2014. Disponível em: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2509541. Acesso em: 28 fev. 2026.

ATKINSON, Anthony B. *Poverty in Britain and the reform of Social Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

BALERA, Wagner. *Noções preliminares de direito previdenciário*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 8. ed. São Paulo: LTr, 2016.

BALERA, Wagner; FERNANDES, Thiago D'Avila. *Fundamentos da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2015.

BANCO MUNIDIAL. *Fertility rate, total (births per woman) – Brazil*. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?locations=BR. Acesso em: 12 out. 2025.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1980*. Washington D.C.: The World Bank, 1980.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1990*: poverty. Washington D.C.: The World Bank, 1990.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2000-2001*: attacking poverty. Washington D.C.: The World Bank, 2001.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2010*: development ans climate change1. Washington D.C.: The World Bank, 2010.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report 2020*: trading for development in the age of global value chains. Washington D.C.: The World Bank, 2020.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Última palavra e diálogos constitucionais: caminhos e descaminhos na jurisdição constitucional brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, v. 58, n. 231, p. 181-200, 2021.

BARRIENTOS, Armando. *Social protection and poverty*. Social Policy and development paper number 42. United Nations Research Institute, 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Muller; FRANCO, Samuel; ZANON, Delane; e ROCHA, Graziely. *Perda de aprendizagem na pandemia*. Insper, Instituto Unibanco, 2021. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia. Acesso em: 9 nov. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: *A razão e o voto*: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV, p. 25-77, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. In: MORAES, Alexandre de; MENDONÇA, André Luiz de Almeida (coords.). *Democracia e Sistema de Justiça*: obra em homenagem aos 10 anos do ministro Dias Toffoli no Supremo Tribunal Federal, v. 10, p. 365-383, 2018.

BATEUP, Christine. The dialogic promise-assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. *Brook. L. Rev.*, v. 71, p. 1109, 2005.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. *A visão neoliberal dos problemas latino-americanos*, 1994.

BEDIN, Gilmar Antonio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, Lucia Cortes da; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Vini Rabassa da (Orgs.). *A política social na América do Sul***:** perspectivas e desafios no século XXI. Ponta Grossa: Editora UEPG, p. 27-41, 2013.

BELLO, Luiz. Censo 2022: pela primeira vez, menos da metade das famílias do país são formadas por casais com filhos. *Agência IBGE Notícias*, 5 nov. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44960-censo-2022-pela-primeira-vez-menos-da-metade-das-familias-do-pais-sao-formadas-por-casais-com-filhos. Acesso em: 17 jun. 2026.

BERBEL, Fábio Lopes Vilela. *Teoria Geral da Previdência Social*. São Paulo: Quatier Latin, 2005.

BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch*: the Supreme Court at the bar of politics. New York: Yale University Press, 1986.

BITTENCOURT, Renata Osório Caciquinho; BORSIO, Marcelo Fernando; PIRES, Luiz Henrique Paiva. A (in)visibilisade do menor sob guarda e a pensão por morte. *Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*, v. 7, n. 2, p. 63-79, 2022.

BOLSONARO critica auxílio-reclusão e diz que abordará tema em reforma da Previdência. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 4 jan. 2019. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/01/bolsonaro-critica-auxilio-reclusao-e-diz-que-abordara-tema-em-reforma-da-previdencia.shtml. Acesso em: 4 dez. 2025.

BORKOWSKI, Artur; ORTIZ CORREA, Javier Santiago; BUNDY, Donald A. P.; BURBANO, Carmen; HAYASHI, Chika; LLOYD-EVANS, Edward; NEITZEL, Jutta; REUGE, Nicolas. *COVID-19*: Missing More Than a Classroom. The impact of school closures on children's nutrition, Innocenti Working Papers, no. 2021-01, Florença: UNICEF Office of Research – Innocenti, 2021. Disponível em: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/COVID-19_Missing_More_Than_a_Classroom_The_impact_of_school_closures_on_childrens_nutrition.pdf. Acesso em: 8 jan. 2024.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e trabalho no capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade social e trabalho*. Brasília: Letras Livres; Editora UnB, 2008.

BRANDÃO, Rodrigo. O limitado estoque de decisões contramajoritárias na jurisdição constitucional. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens (orgs.). *A razão e o voto*: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 420-438, 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator à Proposta de Emenda à Constituição n. 28, de 2024*. [2024a] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2469504&filename=PRL%201%20CCJC%20=%3E%20PEC%2028/2024. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda à Constituição n. 6/2019*. [2019a] Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459. Acesso em: 1º mai. 2023.

BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória no 871, de 18 de janeiro de 2019*. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com indícios de Irregularidades [...], e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-871-18-janeiro-2019-787627-exposicaodemotivos-157299-pe.html. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria n. 449, de 18 de setembro de 1988*. Diário Oficial de União, Seção II, p. 5485.

BRASIL. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. *Portaria n. 649, de 05 de setembro de 1986*. Diário Oficial de União, Seção 1, p. 13485. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/diarios/3580768/pg-13-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-08-09-1986. Acesso em: 5 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública (Secretaria Nacional de Políticas Penais). *SENAPPEN lança Levantamento de Informações Penitenciárias referentes ao segundo semestre de 2023*, publicado em 25 mar. 2024 [2024b]. Disponível em: https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/senappen-lanca-levantamento-de-informacoes-penitenciarias-referentes-ao-segundo-semestre-de-2023. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *15.3 - Quantidade de dependentes de pensões por morte urbanas ativas, por grupo de vínculos e sexo, segundo os grupos de idade - 2017/2019* [2019c]. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/versao-onlinte-aeps-2019-/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/capitulo-15-pensoes-por-morte/15-3-quantidade-de-dependentes-de-pensoes-por-morte-urbanas-ativas-por-grupo-de-vinculos-e-sexo-segundo-os-grupos-de-idade-2017-2019. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *32.1 - Estatísticas de contribuintes pessoas físicas, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação – 2021/2023* [2023a]. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2023/secao-v-contribuintes/capitulo-32-contribuintes-pessoas-fisicas/32-1-estatisticas-de-contribuintes-pessoas-fisicas-segundo-as-grandes-regioes-e-unidades-da-federacao-2013-2017-2019. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2024*. Brasília, DF: MPS, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/aeps-2024. Acesso em: 1º mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (Secretaria de Regime Geral de Previdência Social). *Boletim Estatístico da Previdência Social*, vol. 29, n. 12, dez. 2024 [2024d]. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2025/10/boletim-estatistico-da-previdencia-social-2024.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *C.1 - Quantidade de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2022/2024* [2024e]. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/beneficios-ativos/c-1-quantidade-de-beneficios-ativos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies-posicao-em-dezembro-2017-2019. Acesso em: 20 abr. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. *C.2 - Valor de benefícios ativos, por clientela, segundo os grupos de espécies - Posição em dezembro - 2022/2024* [2024f]. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/aeps-2024/secao-i-beneficios/subsecao-c-beneficios-ativos/beneficios-ativos/c-2-valor-de-beneficios-ativos-por-clientela-segundo-os-grupos-de-especies-posicao-em-dezembro-2017-2019. Acesso em: 28 mai. 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Casos de gravidez na adolescência diminuíram, em média, 18% desde 2019*. Publicado em: 3 fev. 2022 [2022a]. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2022/fevereiro/casos-de-gravidez-na-adolescencia-diminuiram-em-media-18-desde-2019. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *CPI da Pandemia*: relatório final (aprovado pela Comissão em 26 de outubro de 2021) [2021a]. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/607974. Acesso em: 7 mai. 2026.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 133, de 2019* [2019d] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8004297&ts=1631729536767&disposition=inline. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.742.593/RS* (2018/0120482-6). Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 24 ago. 2020, publicado em 28 ago. 2020 [2020a].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). *Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.951.351/MG*. Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, julgado em 27 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, 30 jun. 2022 [2022b].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.387.323/MG (2013/0187127-1)*. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Brasília, julgado em 16 fev. 2016, publicado em 24 fev. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). *Recurso Especial n. 1.742.593 RS 2018/0120482-6*. Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 24 ago. 2020, publicado em 28 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). *Recurso Especial n. 1.947.690/DF*. Rel. Min. Assusete Magalhães, julgado em 17 mai. 2022, publicado em 23 mai. 2022 [2022c].

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 2.041.759 PB 2022/0373629-5*. Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 9 mar. 2023, publicado em 13 mar. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). *Recurso Especial n. 2.103.603/PB*. Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 9 set. 2025, publicado em 23 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). *Recurso Especial n. 2.240.220/PR*. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 10 jun. 2026, publicado em 17 jun. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). *Recurso Especial n. 2.256.869/SP*. Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, julgado em 10 jun. 2026, publicado em 17 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 305-4/RN*. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Norte e Assembleia Legislativa do Estado. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília, 22 mai. 1991. Diário da Justiça, Seção 1, 6 mai. 1994, p. 10476. Ementário nº 1743-01.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946*. Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 3 abr. 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 10 abr. 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.110*. Relator: Min. Nunes Marques, julgado em 21 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 mai. 2024 [2024g].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.111*. Relator: Min. Nunes Marques, julgado em 21 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 mai. 2024 [2024h].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.878*. Relator: Min. Gilmar Mendes. Relator para o Acórdão: Min. Edson Fachin, julgado em 8 jun. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 157, 6 ago. 2021 [2021b].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.083*. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 8 jun. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 157, 6 ago. 2021 [2021c].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.422/DF*. Relator: Min. Dias Toffoli, julgado em 6 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 167, 23 ago. 2022 [2022d].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.096/DF*. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 13 out. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 278, 23 nov. 2020, publicado em 24 nov. 2020 [2020b]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5626228. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.327*. Relator: Min. Edson Fachin, julgado em 21 out. 2022. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 222, 7 nov. 2022 [2022e].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7051*. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 26 jun. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 out. 2023 [2023b].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.260 AgR/DF*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 17 nov. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 20*. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o Acórdão: Min. Edson Fachin, julgado em 14 dez. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2 abr. 2024 [2024i].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 527/DF*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 26 mar. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 mai. 2021 [2021d].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 197.807-4/RS*. Relator: Min. Octavio Gallotti, julgado em 30 mai. 2000. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 ago. 2000. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1631396. Acesso em: [inserir data de acesso, ex: 24 maio 2024]. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1631396. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 466.343/SP*. Relator: Min. Cezar Peluso, julgado em 03 dez. 2008. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 104, p. 1, 5 jun. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 576.967*. Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 5 ago. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 206, 19 ago. 2020 [2020c].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 629.053/SP*. Tema nº 497 de Repercussão Geral. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 10 out. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 40, 27 fev. 2019 [2019e].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 778.889*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 10 mar. 2016. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 51, 18 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 842.844/SC*. Tema nº 542 de Repercussão Geral. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, julgado em 5 out. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 256, 14 dez. 2023 [2023c].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário n. 1.520.468 Paraná*. Tema n. 1370 de repercussão geral. Relator: Min. Flávio Dino, julgado em 16 dez. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 3 fev. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho (2. Turma). *Agravo de Instrumento em Recurso de Revista n. 10211-62.2016.5.03.0055*. Relatora: Min. Maria Helena Mallmann, julgado em DF, 30 abr. 2021. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, 30 abr. 2021 [2021e].

BROOKS-GUNN, Jeanne; DUNCAN, Greg J. The effects of poverty on children. *The future of children*, p. 55-71, 1997.

CAMARA, Sônia. *Sob a guarda da república*: a infância menorizada no Rio de Janeiro da década de 1920. Rio de Janeiro: Quartet, 2010.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do Estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. *Revista Aurora*, v. 2, n. 1, p. 37-46, 2008.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*: o longo caminho. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2020.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CECCHINI, Simone; ATUESTA, Bernardo. *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe*: tendencias de cobertura e inversión. CEPAL, 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41811. Acesso em: 17 mai. 2026.

CHERRIER, Cécile; GASSMANN, Franziska; MIDEROS MORA, Andrés; MOHNEN, Pierre. *Making the investment case for social protection*: methodological challenges with lessons learnt from a recent study in Cambodia, Working Paper 2013-06. Florença: UNICEF Office of Research, 2013.

CODES, Ana Luiza Machado de. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza*: em direção a uma visão complexa. IPEA, 2008. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1489. Acesso em: 8 jan. 2024.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2024*: desafíos de la protección social no contributiva para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. Santiago: Naciones Unidas, 2024. Disponível em: https://www.cepal.org/es/publicaciones/80858-panorama-social-america-latina-caribe-2024-desafios-la-proteccion-social. Acesso em: 4 dez. 2025.

COSTA, Nilson do Rosário; FONSECA, Elize Massard da. O Índice de Capital Humano: um desafio para o Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, p. 3611-3614, 2020.

COZENDEY, Carlos Márcio B. *Instituições de Bretton Woods*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

CRIANÇAS vão ao congresso apresentar suas propostas. *Jornal de Brasília*, Brasília, n. 4376, p. 13, 1 abr. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/115515. Acesso em: 5 set. 2025.

CUSTODIO, André. Teoria da proteção integral: pressuposto para compreensão do direito da criança e do adolescente. *Revista do direito*, p. 22-43, 2008.

DE ARAÚJO, Elizeu Serra. As reformas da previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. *Revista de Políticas Públicas*, v. 13, n. 1, p. 31-41, 2009.

DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego*: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução. 3. Ed. São Paulo: LTr, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos. O Estado de bem-estar social (*Welfare State*) no capitalismo contemporâneo. *In*: DELGADO, Maurício Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Orgs.). *Welfare state*: os grandes desafios do estado de bem-estar social. São Paulo: LTr, 2019.

DE LIMA, Renata Mantovani; POLI, Leonardo Macedo; SÃO JOSÉ, Fernanda. A evolução histórica dos direitos da criança e do adolescente: da insignificância jurídica e social ao reconhecimento de direitos e garantias fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2017.

DE MORAES, Jacqueline Melo Caridade; DE OLIVEIRA, Jocirley. Educação previdenciária: o impacto da falta de informação sobre o inss e os benefícios na vida dos segurados. *Facit Business and Technology Journal*, v. 1, n. 63, 2025.

DE PAULA, Paulo Afonso Garrido. *Direito da criança e do adolescente e tutela jurisdicional diferenciada*. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

DE SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coelho; DE LIMA, Priscila Luciene Santos; DE ALMENDRA FREITAS, Maria Carolina Carvalho. Direito intergeracional e reforma da previdência. Relações Internacionais no Mundo Atual, v. 1, n. 26, p. 33-46, 2020.

DIAS, Maria Berenice. *Manual de direito das famílias*. 12. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

DOLINGER, Jacob. *Direito internacional privado*: a criança no direito internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ELIAS, Roberto João. *Direitos fundamentais da criança e do adolescente*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ESPANHA. Minsterio de Trabajo y Economía Social. *Guía Laboral*: Protección al trabajador desempleado. Disponível em: https://www.mites.gob.es/es/guia/texto/guia_9/index.htm#. Acesso em: 18 nov. 2023.

ESPANHA. *Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación*. Boletín Oficial del Estado: sección I, Madrid, n. 57, p. 21692-21717, 7 mar. 2019. Disponível em: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-3244&p=20230301&tn=0. Acesso em: 20 mai. 2026.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Children in the welfare state*: a social investment approach. 2005. Disponível em: https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/275/Esping-Andersen_Children.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 24 fev. 2022.

FASS, Paula S. A historical context for the United Nations Convention on the Rights of the Child. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 633, n. 1, p. 17-29, 2011.

FELDMANN, Paulo. O assombroso poder das big techs na economia e na política dos países. *Jornal da USP*, 24 abr. 2024. Disponível em: https://jornal.usp.br/articulistas/paulo-feldmann/o-assombroso-poder-das-big-techs-na-economia-e-na-politica-dos-paises/. Acesso em: 28 mai. 2026.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1979.

FERNANDES, João Renda Leal. *Licenças parentais*: a construção de um novo direito do trabalho e previdenciário. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

FERREIRA, Carlos Vinícius Ribeiro. *O argumento financeiro na previdência social*: o falso embate entre a proteção social e a escassez orçamentária. Curitiba: Juruá, 2023.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007.

FLEISCHACKER, Samuel. *A short history of distributive justice*. Londres: Harvard University Press, 2004.

FONSECA, Antonio Cezar Lima da. *Direitos da criança e do adolescente*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FREEMAN, Michael. Children's rights as human rights: Reading the UNCRC. In: *The Palgrave handbook of childhood studies*. London: Palgrave Macmillan UK, 2009. p. 377-393.

FREIRE, Tâmara. Covid-19 deixou 149 mil crianças e adolescentes órfãos em 2020 e 2021. *Agência Brasil*, 26 out. 2025. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2025-10/covid-19-deixou-149-mil-criancas-e-adolescentes-orfaos-em-2020-e-2021. Acesso em: 7 mai. 2026.

FUNDAÇÃO ABRINQ. *Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2022*. São Paulo: 2022, p. 35-36. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2022-03/cenario-da-infancia-e-adolescencia-no-brasil-2022_0.pdf. Acesso em 28 abr. 2023.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Social Protection Strategic Framework*. Integrated Social Protection Systems: Enhancing Equity for Children. Nova York: UNICEF, 2012. Disponível em: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2019-10/UNICEF_Social_Protection_Strategic_Framework_full_doc_std.pdf. Acesso em: 7 de jan. 2024.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *UNICEF's global social protection programme framework*. Nova York: 2019. Disponível em: https://www.unicef.org/media/64601/file/Global-social-protection-programme-framework-2019.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *UNICEF's social protection response to Covid-19*: strengthening social protection systems before, during and after crises. Nova York: 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/media/84181/file/UNICEF's-social-protection-response-to-COVID-19-2020.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF) et al. *Joint statement on advancing child-sensitive social protection*. New York: DFID, HelpAge International, Hopes & Homes for Children, Institute of Development Studies, ILO, Overseas Development Institute, Save the Children UK, United Nations Development Programme, UNICEF and the World Bank, 2009.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – BRASIL (UNICEF Brasil). *Pobreza Infantil Monetária no Brasil*: impactos da pandemia na renda de famílias com crianças e adolescentes. Março de 2022. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/media/17881/file/pobreza-infantil-monetaria-no-brasil.pdf. Acesso em: 13 jun. 2022.

FURLAN, Letícia. Job hopping: tempo médio de permanência no emprego diminui. *Você RH*, 29 mar. 2023. Disponível em: https://vocerh.abril.com.br/futurodotrabalho/job-hopping-tempo-medio-de-permanencia-no-emprego-diminui/. Acesso em: 7 mai. 2026.

GOMES, Arnaldo José Pedrosa; CAVALCANTE, Lilia Iêda Chaves. Orfandade e seus impactos no desenvolvimento de crianças e adolescentes: revisão integrativa da literatura. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 14, n. 4, p. e2137-e2137, 2025.

GRIN, Eduardo José. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três períodos históricos, três diferenças em relação ao Modelo Europeu Social-democrata. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 18, n. 63, p. 186-204, 2013.

HARTUNG, Pedro Affonso Duarte. *Levando os Direitos das Crianças a Sério*: a absoluta prioridade dos direitos fundamentais e melhor interesse da criança. Orientador: Dalmo de Abreu Dallari. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019, p. 145. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-04092020-174138/pt-br.php. Acesso em: 2 set. 2025.

HEDGECOE, Guy. Como economia da Espanha passou a gerar inveja no resto da Europa. *BBC News Brasil*, 10 fev. 2025. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c05lqenym79o. Acesso em: 25 nov. 2025.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HOLZMANN, Robert; JØRGENSEN, Steen. Social risk management: a new conceptual framework for social protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, v. 8, p. 529-556, 2001.

IBRAHIM, *A previdência social no estado contemporâneo*: fundamentos, financiamento e regulação. Niterói, RJ: Impetus, 2011.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 24. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. O salário maternidade após a decisão do STF no RE 576.967 – além do Direito Tributário. *Migalhas*, 10 ago. 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/coluna/previdencialhas/331787/o-salario-maternidade-apos-a-decisao-do-stf-no-re-576-967---alem-do-direito-tributario. Acesso em: 14 mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). *Estatuto Social do Instituto Brasileiro de Direito da Família*. Disponível em: https://ibdfam.org.br/conheca-o-ibdfam/estatuto-ibdfam. Acesso em: 28 fev. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO DE FAMÍLIA (IBDFAM). *"Quem é o pai?"*: ausência paterna caracteriza mais de 100 mil registros lavrados nos primeiros sete meses de 2022 no Brasil. Publicado em 1 set. 2022. Disponível em: https://ibdfam.org.br/noticias/10012/%E2%80%9CQuem+%C3%A9+o+pai%3F%E2%80%9D%3A+aus%C3%AAncia+paterna+caracteriza+mais+de+100+mil+registros+lavrados+nos+primeiros+sete+meses+de+2022+no+Brasil. Acesso em: 17 mai. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Divulgação: jan. 2026. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?edicao=45913&t=quadro-sintetico. Acesso em: 7 mai. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pirâmide etária. *IBGE Educa*. Disponível em: https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18318-piramide-etaria.html. Acesso em: 28 mai. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Políticas Sociais*: acompanhamento e análise. Brasília, DF: Ipea, n. 6, fev. 2003. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/conjuntura6.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.

ISHIDA, Válter Kenji. *Estatuto da criança e do adolescente*: doutrina e jurisprudência. 20 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2019.

JIMENO, Roldán. The birth of children's rights between the First and Second World Wars: The historical events leading up to the Convention. *Miscellanea Historico-Iuridica*, v. 19, n. 1, p. 143-166, 2020.

KASSOUF, Ana Lúcia. O que conhecemos sobre o trabalho infantil? *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, mai/ago 2007, p. 323-350.

KOHM, Lynne Marie. Tracing the foundations of the best interests of the child standard in American jurisprudence. *JL & Fam. Stud.*, v. 10, p. 337, 2007.

KOSHER, Hanita; BEN-ARIEH, Asher; HENDELSMAN, Yael. The history of children's rights. In: *Children's rights and social work*. Cham: Springer International Publishing, 2017, p. 9-18.

LANZARA, Arnaldo Provas. *A construção histórica do estado social no Brasil e no Chile*: do mutualismo ao seguro. Curitiba: CRV, 2017.

LAZZARI, João Batista. Prescrição e decadência no direito previdenciário. *Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre*, n. 56, 2013. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao055/Joao_Lazzari.html. Acesso em: 22 abr. 2026.

LAZZARIN, Sonilde Kugel; SILVA, Gustavo Luchi da. O salário-maternidade no Brasil e as atuais configurações familiares. *Revista Fórum Justiça do Trabalho*, Belo Horizonte, ano 36, n. 423, p. 33-52, mar. 2019.

LEITE, Carina Lellis Nicoll Simões. *Os diálogos sociais no STF*: as audiências públicas, o amicus curiae e a democratização da jurisdição constitucional brasileira. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da UERJ, Linha de Direito Público. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014, 220 f. Disponível em: http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9400. Acesso em: 28 fev. 2026.

LEITE, Celso Barroso. *A proteção social no Brasil*. 3. ed. atual. São Paulo: LTr, 1986.

LIMA, Daniel Costa; SANTOS, Milena do Carmo Cunha dos. *A situação da paternidade no Brasil 2019*: tempo de agir. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Promundo, 2019. Disponível em: https://promundo.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio_paternidade_promundo_06-3-1.pdf. Acesso em: 15 mai. 2026.

LIMA, Fernanda da Silva; VERONESE, Josiane Rose Petry. *Os direitos da criança e do adolescente*: a necessária efetivação dos direitos fundamentais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LYNCH, Julia. *Age in the welfare state*: The origins of social spending on pensioners, workers, and children. Cambridge University Press, 2006.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). *Revista Ufg*, v. 13, n. 11, 2011.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Guarda. *In*: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). *Curso de Direito da Criança e do Adolescente*: Aspectos Teóricos e Práticos. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. Em defesa do superior interesse da criança como princípio constitucional e sua interpretação pelas Cortes Superiores no Brasil nas demandas de relações parento-filiais. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 47, p. 105-141, 2013.

MARCÍLIO, Maria Luiza. *História social da criança abandonada*. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de direito previdenciário*: Tomo I – Noções de direito previdenciário. São Paulo: LTr, 1997.

MARTINEZ, Wladimir Novaes; BALERA, Wagner; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *História, custeio e constitucionalidade da previdência social*. São Paulo: LTr, 2015.

MARTINS, Tereza Cristina Santos. *Racismo no mercado de trabalho*: limites à participação dos trabalhadores negros na constituição da "questão social" no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MERRIEN, François-Xavier. Social protection as development policy: A new international agenda for action. *International Development Policy| Revue internationale de politique de développement*, n. 4.2, p. 89-106, 2013.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

MONTAGNER, Paula. Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. *Revista Observatório do Trabalho Brasileiro*, Brasília, n. 1, p. 7-11, abr. 2024.

MOREIRA, Adriano; SALLES, Leila Maria Ferreira. Crianças e adolescentes na Constituinte: fragmentos de luz sobre os invisíveis. *Educação em foco*, v. 22, n. 3, p. 174-199, 2018.

MORI, Letícia. 96% homens, 48% pardos, 30% sem julgamento: o perfil dos presos no Brasil. *BBC*, 17 out. 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0k4nmd3e2xo. Acesso em: 20 abr. 2026.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MUNIZ, Bianca. IBGE: Guarda compartilhada supera guarda exclusiva da mãe, que ainda responde por 43% dos casos. *G1 Economia*, 10 dez. 2025. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/12/10/ibge-divorcios-guarda-compartilhada-guarda-exclusiva-da-mae.ghtml. Acesso em: 15 mai. 2026.

MUNRO, Lauchlan T. Risks, needs and rights: compatible or contradictory bases for social protection. *In*: BARRIENTOS, Armando; HULME, David (ed.). *Social protection for the poor and poorest*: concepts, policies and politics. London: Palgrave Macmillan UK, 2008. p. 27-46.

NASCENTES, Antenor. *Dicionário etimológico da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 1955.

NERI, Marcelo et al. *Motivos da evasão escolar*. Brasília: Fundação Getulio Vargas, p. 1-34, 2009.

NERI, Marcelo. *Onde estão os idosos?*: Conhecimento contra o COVID-19. FGV Social, 2020.

NÓBREGA, Luciana Nogueira; CESAR, Raquel Coelho Lenz. *O Supremo Tribunal Federal e os direitos das minorias no Brasil*: os casos Ellwanger e da demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Anais do XXI Encontro Nacional do CONPEDI. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 14286-14317. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=fddd7938a71db5f8. Acesso em: 5 jan. 2026.

NUNES, António José Avelãs. Neoliberalismo e direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 423-462, 2003.

NUNES, Daniel Capecchi. *Minorias no Supremo Tribunal Federal*: entre a impermeabilidade constitucional e os diálogos com a cidadania. 3ª. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

O'NEILL, Onora. Children's rights and children's lives. *Ethics*, v. 98, n. 3, p. 445-463, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Economic and Social Council. Commission on Human Rights. *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. Relator especial: Francesco Capotorti. New York: United Nations, 1979, p. 96. (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Campaign on Social Security and Coverage for All*. Disponível em: https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_025342/lang--en/index.htm. Acesso em: 4 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Extending social security to all*: A guide through challenges and options. Genebra: OIT, 2010. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_146616.pdf. Acesso em: 4 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Developmental impacts of expanding social protection*. Genebra, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/developmental-impacts-expanding-social-protection. Acesso em: 28 mai. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe*: Avances y retrocesos ante la pandemia. Genebra: OIT, 2021a. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_823638.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Políticas para a corresponsabilidade no mundo do trabalho*. Brasília: OIT, 2024. Disponível em: https://www.ilo.org/pt-pt/publications/politicas-para-corresponsabilidade-no-mundo-do-trabalho. Acesso em: 15 mai. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *World Social Protection Report 2020–22*: Social Protection at the Crossroads–In Pursuit of a Better Future. 2021b.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *More than a billion reasons*: The urgent need to build universal social protection: Second ILO–UNICEF joint report on social protection for children. OIT e UNICEF: 2023. Disponível em: https://www.unicef.org/media/135211/file/More%20than%20a%20billion%20reasons:%20The%20urgent%20need%20to%20build%20universal%20social%20protection.pdf. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Towards Universal Social Protection for Children*: Achieving SDG 1.3: ILO-UNICEF Joint Report on Social Protection for Children. OIT e UNICEF: 2019. Disponível em: https://www.unicef.org/reports/towards-universal-social-protection-children-achieving-sdg-13. Acesso em: 7 jan. 2024.

ORTIZ, Isabel; CHOWDHURY, Anis; VALVERDE, Fabio Durán; MUZAFFAR, Taneem; URBAN, Stefan. *Fiscal space for social protection*. A Handbook for Assessing Financing Options. Genebra: International Labour Office (ILO), 2019. Disponível em: https://www.ilo.org/publications/fiscal-space-social-protection-handbook-assessing-financing-options. Acesso em: 28 mai. 2026.

OS GRANDES problemas sociaes. *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, ano 25, n. 9.463, p. 3, 1 dez. 1925. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://hemeroteca-pdf.bn.gov.br/089842/per089842_1925_09463.pdf. Acesso em: 7 set. 2025.

PAULA JÚNIOR, Ivan Donizetti de. *Impacto dos choques de renda sobre a alocação de tempo da criança/adolescente entre escola e mercado de trabalho*. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014. Disponível em: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96131/tde-18082014-141146/. Acesso em: 12 fev. 2025.

PEREIRA, Tânia da Silva. *Direito da criança e do adolescente*: uma proposta interdisciplinar. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PESSOA, Gláucia Tomaz de Aquino. Escola Correicional 15 de Novembro. Arquivo Nacional, 2018. Disponível em: https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/573-escola-correcional-quinze-de-novembro. Acesso em: 7 set. 2025.

PHILIP, Damas; RAYHAN, Israt. *Vulnerability and Poverty*: What are the causes and how are they related?. 2004. Disponível em: http://41.73.194.142/bitstream/handle/123456789/5168/Philip%2c%20Damas.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 21 nov. 2023.

PIMENTA, José Roberto Freire; DE CASTRO PIMENTA, Raquel Betty; RENAULT, Luiz Otávio Linhares. A internacionalização dos Direitos humanos e o papel da Organização Internacional do Trabalho. *In*: ROCHA, Cláudio Jannotti; PORTO, Lorena Vasconcellos; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de; PIRES, Rosemary de Oliveira (orgs.). *A Organização Internacional do Trabalho*: sua história, missão e desafios, volume 1. São Paulo: Tirant lo Blanch Brasil, 2020, p. 57-78.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte. *Psicologia em estudo*, v. 9, p. 343-355, 2004, p. 348. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pe/a/vNS7bGtVD4sTgp5KYhV8dVm/?lang=pt. Acesso em: 2 set. 2025.

PINHEIRO, Luciana de Araújo. *O "magistrado paternal"*: o Juiz Mello Mattos e a assistência e proteção à infância (1924-1933). 2014. 231 f. Tese (Doutorado em História das Ciências e da Saúde) – Casa de Oswaldo Cruz, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

PINHEIRO, Roberta de Fátima Alves. *A prioridade absoluta na Constituição Federal de 1988*: cognição do art. 227 como princípio-garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, 2006.

POPULAÇÃO carcerária do Brasil passa de 900 mil. *Poder 360*, 15 abr. 2025. Disponível em: https://www.poder360.com.br/seguranca-publica/populacao-carceraria-do-brasil-passa-de-900-mil/. Acesso em: 20 abr. 2026.

RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; CALGARO, Gerson Amauri. Construção do conceito de minorias e o debate teórico no campo do Direito. *Sequência* (Florianópolis), v. 42, n. 89, p. e72871, 2021.

RAWLINGS, Laura; MURTHY, Sheila; WINDER, Natalia. *Common ground*: UNICEF and World Bank approaches to building social protection systems. 2013. Washington D.C.: World Bank Group, 2013. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/458431468326974775/pdf/750440REVISED00systems0note0revised.pdf. Acesso em: 7 ago. 2023.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Jussara Simões; revisão técnica e da tradução: Álvaro de Vita. 4. ed. rev. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

REGISTRO CIVIL. Portal da Transparência. *Pais ausentes*. Disponível em: https://transparencia.registrocivil.org.br/painel-registral/pais-ausentes. Acesso em: 1º mar. 2026.

RESSOCIALIZAÇÃO ainda é um desafio no sistema prisional brasileiro. *Migalhas*, 10 fev. 2025. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/quentes/423567/ressocializacao-ainda-e-um-desafio-no-sistema-prisional-brasileiro. Acesso em: 20 abr. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (8ª Câmara Cível). *Apelação Cível n. 70074827650*, Relator: Rui Portanova, julgado em 7 dez. 2017.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do Pátrio Poder ao Pátrio Dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). *A arte de governar crianças*: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 97-149.

ROCHE, Jeremy. Children: Rights, participation and citizenship. *Childhood*, v. 6, n. 4, p. 475-493, 1999.

ROMÃO, Maurício EC. Considerações sobre o conceito de pobreza. *Revista Brasileira de Economia*, v. 36, n. 4, p. 355-370, 1982.

ROSSATO, Luciano Alves; LÉPORE, Paulo Eduardo. *Estatuto da Criança e do Adolescente*: comentado artigo por artigo. 13. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

SABATES-WHEELER, Rachel; DEVEREUX, Stephen; HODGES, Anthony. Taking the long view: what does a child focus add to social protection?. *IDS Bulletin*, v. 40, n. 1, p. 109-119, 2009.

SALDAÑA, Cristina. Espanha equipara licença paternidade e maternidade, e avança na igualdade de gênero. *El País*, 1 jan. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/internacional/2021-01-01/espanha-equipara-licenca-paternidade-e-maternidade-e-avanca-na-igualdade-de-genero.html. Acesso em: 20 mai. 2026.

SAMPAIO, Breno; GUIMARÃES, Juliana. Diferenças de eficiência entre ensino público e privado no Brasil. *Economia Aplicada*, v. 13, p. 45-68, 2009.

SANTANA, Nívia Cardoso Guirra; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. A involução dos direitos previdenciários das crianças e adolescentes: uma leitura a partir dos direitos humanos. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 18, n. 1, p. 210-238, 2013.

SANTANA, Nívia Cardoso Guirra; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. A nova velhice do provedor. *Mediações*, Londrina, v. 17, n. 2, p. 181-195, jul./dez. 2012.

SANTOS, Ângela Maria Silveira dos. Guarda exercida pela família extensa: substitutiva e complementar. *Revista IBDFAM*: famílias e sucessões, Belo Horizonte, v. 11 (set./out.), p. 87-105, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*: uma teoria dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SAVARIS, José Antonio. *Direito Processual Previdenciário*. 11. ed. Curitiba: Alteridade, 2023.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil*: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SECCO, Evandro Brandão. Direitos das minorias: considerações sobre o ECA e a teoria da proteção integral à criança e ao adolescente. *Caderno de Iniciação Científica*, n. 11, 2014, p. 51. Disponível em: https://revistas.direitosbc.br/CIC/article/view/95. Acesso em: 5 jan. 2026.

SÉGUIN, Elida. *Minorias e grupos vulneráveis*: uma abordagem jurídica. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIMON, Silvana Aline Soares. De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). *Relações Internacionais no mundo atual*, v. 1, n. 09, p. 24-47, 2010.

SIQUEIRA, Luana. Pobreza e serviço social: diferentes concepções e compromissos políticos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*: investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOARES, João Marcelino. MP 871/19: detalhamento técnico e análise imparcial. *Revista da Escola da Magistratura do TRF 4ª Região*. Porto Alegre: Tribunal Regional Federal da 4. Região, n. 13, ano. 6, p. 319-345, 2019, p. 326. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2019/bnu_14---mp-871-19.pdf. Acesso em: 22 abr. 2026.

SOUZA, Fábio. Interseções entre o direito previdenciário e o direito de família: alguns reflexos na análise dos dependentes. *In*: SOUZA, Fábio; SAADI, Jean Albert de Souza (Orgs.). *Previdência e família*: interseções entre o direito previdenciário e o direito de família. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA, Mario Marcio Pires de. Crianças carentes cobram igualdade da constituinte "mais respeito com os menores". *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 2, 18 abr. 1987. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/111933. Acesso em: 5 set. 2025.

STOFFAËS, Christian. *A crise da economia mundial*. Trad. Miguel Serras Pereira e João Faria. Lisboa: Dom Quixote, 1991.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. A dança dos números da previdência social Revisitando a auditoria do TCU de 2017: Revisitando a auditoria do TCU de 2017. *Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL]*, v. 20, n. 1, p. 137-172, 2019.

SUNSTEIN, Cass R.; VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. *Mich. L. Rev.*, v. 101, p. 885, 2002.

SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights*: FDR's Unfinished Revolution--And Why We Need It More Than Ever. Basic Books, 2009.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito internacional do trabalho*. São Paulo: LTr, 1983.

TAVARES, Marcelo Leonardo; ALMEIDA, Fernanda Cabral de. A (des)proteção previdenciária da criança e do adolescente sob guarda: uma insegurança prolongada. *Revista de Informação Legislativa*, v. 61, p. 191-217, 2024.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *A previdência no estado social do século XXI*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2025.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *Direito previdenciário*: regime geral de previdência social e regras constitucionais dos regimes próprios de previdência social. 14. ed. rev. e atual. Niterói, RJ: Impetus, 2012.

TAVARES, Marcelo Leonardo. O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial. *Revista de Informação Legislativa*, v. 59, n. 233, p. 11-33, 2022.

TAVARES, Marcelo Leonardo; SOUSA, Ricardo José Leite. O Princípio da solidariedade aplicado à Previdência Social. *Revista Juridica*, v. 1, n. 42, p. 277-293, 2016.

TRATTNER, Walter I. *From poor law to welfare state*: a history of social welfare in America. New York: The Free Press, 1999.

TRICARICO, Antonio. Banco Mundial, riscos e previdência social. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, p. 44-48, 2007.

TUTTLE, Carolyn. History repeats itself: child labor in Latin America. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, v. 18, n. 2, p. 143-154, 2006.

VAN DAELE, Jasmien. The International Labour Organization (ILO) in past and present research. *International Review of Social History*, v. 53, n. 3, p. 485-511, 2008.

VERONESE, Josiane Rose Petry. A proteção integral da criança e do adolescente no direito brasileiro. *Revista TST*, Brasília, vol. 79, n. 1, p. 38-54, jan/mar 2013.

VERONESE, Josiane Rose Petry. O direito e o tempo na perspectiva da construção do ser criança. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; SILVA, Rosane Leal da (orgs.). *A Criança e seus Direitos*: entre violações e desafios. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2019.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. *Interações (Campo Grande)*, v. 11, p. 137-148, 2010.

VIEIRA, José Roberto. A noção de sistema no direito. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 33, 2000.

WALKER, Susan *et al*. *The World Bank's Social Protection and Labor Strategy 2012-2022*: Resilience, Equity and Opportunity. 2012.

WILLMORE, Larry. *Social security and the provision of retirement income*. Pensions Institute Discussion Paper No. PI-9805, 1998. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=93824. Acesso em: 17 jun. 2022.

WITKER, Jorge. *Como elaborar una tesis en derecho*: pautas metodológicas y técnicas para el estudiante o investigador del derecho. Madrid: Editorial Civitas, 1986.

YOUNG, Iris Marion. *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press, 2022.

YOUNG, Iris Marion. *Responsibility for justice*. Nova York: Oxford University Press, 2011.