

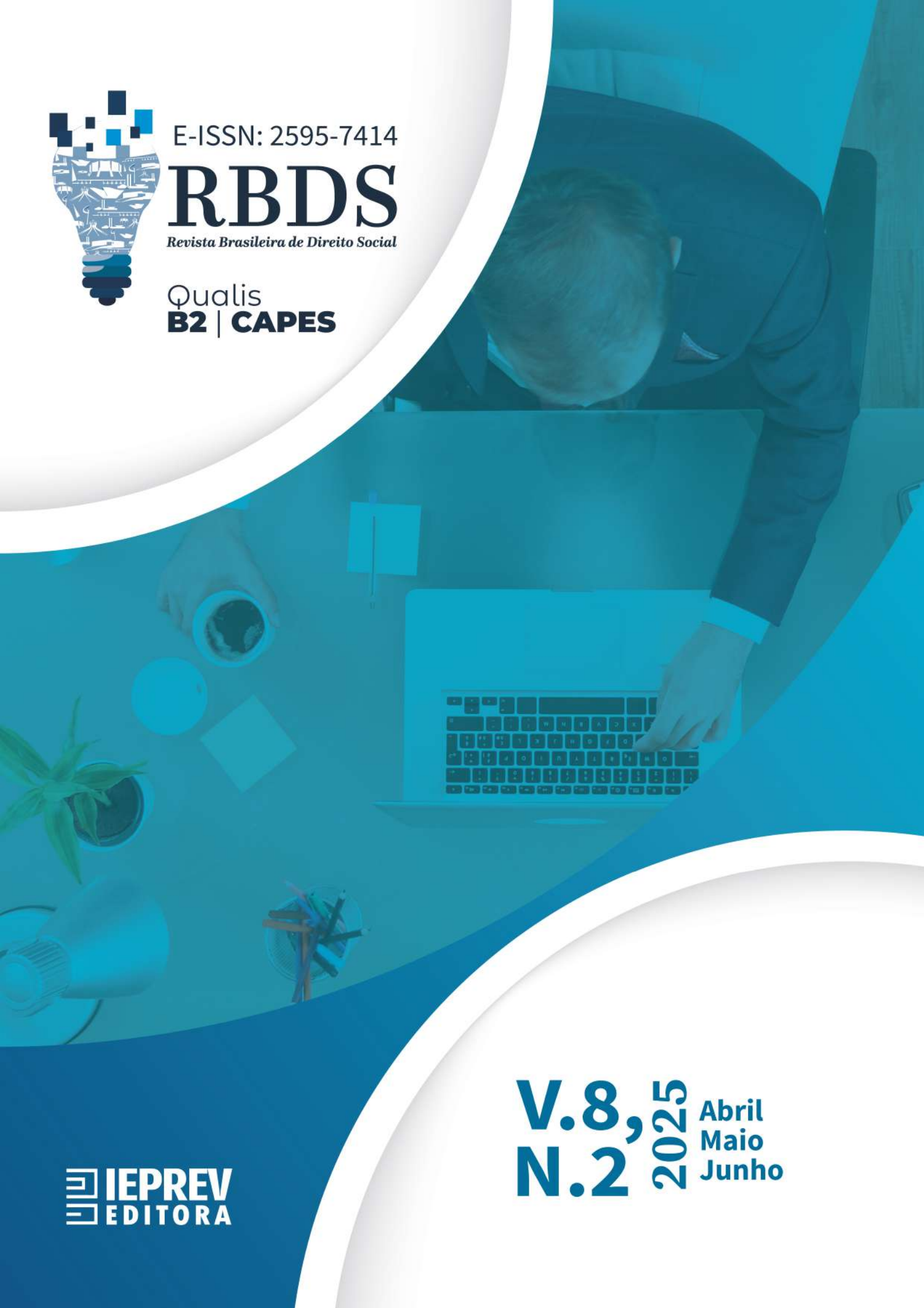


E-ISSN: 2595-7414

# RBDS

*Revista Brasileira de Direito Social*

Qualis  
**B2 | CAPES**



 **IEPREV**  
**EDITORA**

**V.8,**  
**N.2** 2025  
Abril  
Maio  
Junho

#### **PRESIDÊNCIA DO IEPREV**

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS

#### **EDITOR-CHEFE**

MARCO AURÉLIO SERAU JUNIOR, UFPR/PR

#### **EDITORES-ADJUNTOS**

MARIAH BROCHADO, UFMG/MG

ROBERTO DE CARVALHO SANTOS, UFMG/MG

#### **EDITORES-EXECUTIVOS**

GILMAR GOMES DE BARROS, FURG/RS

LUCAS MAGNO PORTO, UFMG/MG

#### **CONSELHO EDITORIAL**

ANA PAULA MISKULIN, USP/SP

ANTÔNIO FABRÍCIO DE MATOS GONÇALVES, ESA/MG

CLÁUDIA SALLES VILELA VIANNA, EMATRA-PR

CYNTIA TEIXEIRA PEREIRA CARNEIRO LAFETÁ, UL. LISBOA, PORTUGAL

DANIELA MURADAS REIS, UFMG/MG.

DÉCIO BRUNO LOPES, PUC-SP. SÃO PAULO/SP

DENISE PIRES FINCATO, PUC-RS

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

ESTER MORENO DE MIRANDA VIEIRA, PUC-SP

FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, UERJ/RJ

FERNANDO FERREIRA CALAZANS, UNIFEMM/MG

FULVIA HELENA DE GIOIA, MACKENZIE. SÃO PAULO/SP

ITIBERÊ DE OLIVEIRA CASTELLANO RODRIGUES UFPEL/RS

IVANI CONTINI BRAMANTE, FDSBC/SP.

JANE LUCIA WILHELM BERWANGER, PUC-PR

JOÃO BATISTA OPTIZ NETO. UNIP/SP

JOSÉ ANTONIO SAVARIS, UNIVALI/SC

JULIANA TEIXEIRA ESTEVES, UFPE. RECIFE/PE

MARCELO BARROSO LIMA BRITO DE CAMPOS, UNI-BH

MARCUS ORIONE GONÇALVES CORREIA, USP/SP

MARIA HELENA CARREIRA ALVIM RIBEIRO, UFMG/MG

OCÉLIO DE JESUS CARNEIRO DE MORAIS, UEL/PR

PAULO RICARDO OPUSZKA, UFPR/PR

TUFFI MESSIAS SALIBA, UNA/MG

VALMIR CÉSAR POZZETI, UFAM/AM

YNÊS DA SILVA FÉLIX, UFMS/MS

#### **CONSELHO CONSULTIVO**

ADRIANE MEDIANEIRA TOALDO, ULBRA/RS

ALEXANDRE VICENTINE XAVIER, UFMT/MT

ALINE FAGUNDES SANTOS, UFVJM/MG

ANA MARIA ISQUIERDO, FURG/RS

ANA MARIA MAXIMILIANO, UFPR/PR

ANDRESSA FRACARO CAVALHEIRO, UNIOESTE/PR

BRUNO ALVES RODRIGUES, CEFET-MG

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA, DOM HELDER/MG

CLAUDIO PEDROSA NUNES, UFCG/PB

DENILSON VICTOR MACHADO TEIXEIRA, UEL/PR

DENISE POIANI DELBONI, FGV/SP

EDER DION DE PAULA COSTA, FURG/RS

GABRIELA CARAMURU TELES, USP/SP

GUILHERME GUIMARÃES FELICIANO, USP/SP

HECTOR CURY SOARES, FURG/RS

HÉLIO SILVIO OURÉM CAMPOS, UNICAP/PE

JESUS NAGIB BESCHIZZA FERES. UNIVEM/SP

ISABELE BANDEIRA DE MORAES D'ANGELO, UPE/PE

IVAN SIMÕES GARCIA, UFRJ/RJ

JOÃO BATISTA LAZZARI, CESUSC/SC

JOÃO BATISTA OPTIZ JUNIOR, UMSA, ARGENTINA

JOÃO REZENDE ALMEIDA OLIVEIRA, UCB/DF

JOSÉ RICARDO CAETANO COSTA, FURG/RS

JULIANA DE CASSIA BENTO BORBA, PUC-MG.

JULIANA TORALLES DOS SANTOS BRAGA, FURG/RS

JULIANE CARAVIERI MARTINS, FURG/RS

LAURA SOUZA LIMA E BRITO, USP/SP

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO, FURG/RS

LUCIANA ABOIM MACHADO GONÇALVES DA SILVA, UFS/SE

LUIZ CARLOS GARCIA, UFMG/MG

LUIZ GUSTAVO BOIAM PANCOTTI, UNIMEP/SP

LUMA CAVALEIRO DE MACÊDO SCAFF, UFPA/PA

MÁRCIA CAVALCANTE DE ARAÚJO, UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, ESPANHA

MARIA AUREA BARONI CECATO, UFPB/PB

MIGUEL HORVATH JÚNIOR, PUC-SP

MIRIAN APARECIDA CALDAS, UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE, UNICENTRO/PR

NADJA KARIN PELLEJERO, FURG/RS

PAULO AFONSO BRUM VAZ, UNISINOS/RS

PEDRO AUGUSTO GRAVATÁ NICOLI, UFMG/MG

RAPHAEL SILVA RODRIGUES, UFMG/MG

RODRIGO GARCIA SCHWARZ, UNOESC/SC

RUBENS SOARES VELLINHO, UCPEL/RS

SAYONARA GRILLO COUTINHO LEONARDO DA SILVA, UFRJ/RJ

VALENA JACOB CHAVES MESQUITA, UFPA/PA

VERA QUEIROZ, PUC-SP



RBDS	Belo Horizonte	v. 8	n. 2	p. 1-120	2025
------	----------------	------	------	----------	------

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Gilmar Gomes de Barros, CRB 14/1693

R454 Revista Brasileira de Direito Social [recurso eletrônico]:  
RBDS / Editora do Instituto de Estudos Previdenciários,  
Trabalhistas e Tributários. – Dados eletrônicos. – Vol. 8, n. 2  
(maio/ago. 2025). – Belo Horizonte : Editora IEPREV, 2018-.

Modo de acesso: <<http://rbds.ieprev.com.br/rbds/>>.  
Quadrimestral.

Título abreviado: R. Bras. Dir. Soc.

Editor: Marco Aurélio Serau Junior.

ISSN eletrônico: 2595-7414

1. Direitos sociais. I. Instituto de Estudos Previdenciários  
Trabalhistas e Tributários.

CDU, 2ª ed.: 349.3

EDITORIAL .....	04
Marco Aurélio Serau Júnior	

### **ARTIGO ORIGINAL**

OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS EMPREGADOS DOMÉSTICOS NO BRASIL .....	05-18
Filipe Bellincanta de Souza	

APOSENTADORIA ESPECIAL: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS NA POLÍTICA PÚBLICA .....	19-34
Sheila Testoni da Rocha; Marina Michel de Macedo Martynychen	

A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SEGURADOS ESPECIAIS: EFEITOS PARA O ORÇAMENTO PÚBLICO E PARA A SOCIEDADE .....	35-51
Raphael Silva Rodrigues; Rodrigo Almeida Magalhães; Thiago Penido Martins	

### **DIREITOS HUMANOS, DIREITO INTERNACIONAL E DIVERSIDADE**

APLICAÇÃO DOS ACORDOS PREVIDENCIÁRIOS INTERNACIONAIS COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL .....	52-69-
Gabriela Heiden; Mayara Pellenz	

PREVIDÊNCIA E DIVERSIDADE: UMA DISCUSSÃO SOBRE O ACESSO AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS PELA POPULAÇÃO LGBTI+ .....	70-86
Luciano Lavor Tertó Junior; Miguel Horvath Júnior; Diana Vaz de Lima; Ricardo Henry Dias Rohm; Carlos Alberto Diehl	

### **PREVIDÊNCIA E GÊNERO**

PROTEÇÃO SOCIAL À MATERNIDADE: BENEFÍCIO SALÁRIO- MATERNIDADE E ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS RELEVANTES .....	87-101
Laís Lopes Francelino e do professor Miguel Horvath Júnior	

IMPACTOS DA LEI Nº 14.611/2023 NA REDUÇÃO DAS DISPARIDADES DE GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO .....	102-120
Karina Giselli Pimenta Jorge	

## EDITORIAL

A nova edição da RBDS – Revista Brasileira de Direito Social (v. 2, 2025), que pode ser acessada amplamente pelo público de modo gratuito pelas vias digitais, chega com mais uma ótima leva de trabalhos científicos de grande qualidade e abordando temas relevantes no campo dos Direitos Sociais.

Filipe Bellincanta de Souza inaugura a edição com o estudo “Os direitos previdenciários dos empregados domésticos no Brasil”.

Sheila Testoni da Rocha e Marina Michel de Macedo Martynychen escreveram a respeito da aposentadoria especial no interessante estudo “Aposentadoria especial: identificação e análise dos principais problemas na política pública”.

A judicialização das políticas públicas e os impactos orçamentários, tema de enorme complexidade, aparece no brilhante estudo “A judicialização de demandas previdenciárias dos segurados especiais: efeitos para o orçamento público e para a sociedade”, de autoria do professor Raphael Silva Rodrigues, em coautoria com Rodrigo Almeida Magalhães e Thiago Penido Martins.

Esta edição da RBDS apresenta a Seção “Direitos Humanos, Direito Internacional e Diversidade”.

Nesta, o Direito Internacional Previdenciário foi objeto de estudo de Gabriela Heiden e Mayara Pellenz, em “Aplicação dos acordos previdenciários internacionais como mecanismos de proteção social na América do Sul”.

Os estudos sobre diversidade vêm em “Previdência e diversidade: uma discussão sobre o acesso aos benefícios previdenciários pela população LGBTI+”, de Luciano Lavor Terto Junior, Miguel Horvath Júnior, Diana Vaz de Lima, Ricardo Henry Dias Rohm e Carlos Alberto Diehl, todos da PUC/SP.

Na Seção “Previdência e Gênero” apresentamos alguns estudos específicos sobre a importante temática da igualdade de gênero e os direitos sociais.

Em primeiro lugar o ensaio “Proteção social à maternidade: Benefício salário-maternidade e aspectos jurisprudenciais relevantes”, de Laís Lopes Francelino e do professor Miguel Horvath Júnior, da PUC/SP.

Na mesma toada o artigo “Impactos da Lei nº 14.611/2023 na redução das disparidades de gênero no mercado de trabalho brasileiro”, de autoria de Karina Giselli Pimenta Jorge, doutoranda na UFPR.

Diante de todos estes artigos de grande qualidade, brindamos o público com a mais recente edição da RBDS.

Belo horizonte, maio de 2025.

**Marco Aurélio Serau Junior**

Professor da UFPR. Doutor e Mestre pela USP. Diretor Científico do IEPREV. Editor-Chefe da Editora IEPREV.

[artigo original]

## OS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DOS EMPREGADOS DOMÉSTICOS NO BRASIL

Filipe Bellincanta de Souza<sup>1</sup>

### Resumo

O objetivo deste artigo científico é esclarecer à comunidade acadêmica e demais públicos, através do método indutivo, a trajetória, a evolução, as conquistas, os direitos e as finalidades sob as óticas histórica, constitucional e previdenciária, demonstrando conceitos, argumentos e dispositivos de leis sobre os direitos previdenciários dos empregados domésticos no Brasil. As situações de racismo, preconceito, histórico social, desigualdade de direitos e são os problemas enfrentados majoritariamente pelos empregados domésticos. Portanto, é necessária a concretização dos direitos de forma justa e igual, que preconize a valorização do ser humano para ser possível ter o exercício regular dos direitos e da cidadania. A aplicação eficaz das normas e a conscientização das pessoas que todos são iguais em direitos fundamentais e individuais, proporcionarão a solidificação da democracia. Assim, ter-se-á uma sociedade mais forte e consistente para resolver as necessidades de acordo com as exigências que o desenvolvimento social e as leis exigem, para que a busca constante da legalidade dê luz ao reconhecimento do trabalho feito com dignidade e dedicação.

**Palavras-chave:** Evolução Histórica. Trabalho Doméstico. Direitos previdenciários.

## THE SOCIAL SECURITY RIGHTS OF HOUSEWORKERS IN BRAZIL

### Abstract

The objective of this scientific article is to clarify to the academic community and other audiences, through the inductive method, the trajectory, evolution, achievements, rights, and purposes from the historical, legal and social security perspectives, demonstrating concepts and legal provisions on the social security rights of houseworkers in Brazil. Situations of racism, prejudice, social history, inequality of rights and are the problems faced mainly by houseworkers. Therefore, it is necessary to implement rights in a fair and equal manner, which advocates the appreciation

<sup>1</sup> Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina, UDESC, monitor de Pós-graduação, PROMOP/UDESC. Membro do Laboratório de Planejamento Urbano e Regional - Labplan - UDESC/CNPq. Membro investigador da Rede JUST-Side, Justiça e Sustentabilidade no Território via Infraestrutura de Dados Espaciais, pela Universidade de Coimbra, Portugal. Membro Pesquisador Colaborador do Grupo de Pesquisa de Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco - GPDA/UFSC/CNPq. Membro pesquisador do Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado - CIDCE/CRIDEAU/ECOSOC/UN, Universidade de Limoges, França. Estudante de Especialização em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC/RJ. Especialista em Docência ao Ensino Superior pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Especialista em Gestão Sustentável e Meio Ambiente pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUC/PR. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí UNIVALI.

of the human being so that it is possible to have the regular exercise of rights and citizenship. The effective application of the rules and the awareness of people that everyone is equal in fundamental and individual rights will provide the solidification of democracy. Thus, we will have a stronger and more consistent society to meet the needs according to the demands that social development and the laws require, so that the constant search for legality gives light to the recognition of work done with dignity and dedication.

**Keywords:** Historial Evolution. Houseworking. Social Security Rights.

## 1 INTRODUÇÃO

Há pelo menos dois milhões de anos surgiu o gênero *Homo Erectus*, que tinha postura e dimensões corporais e genéticas distintas das dos macacos. O *Homo Sapiens*, evoluído do anterior, desenvolveu-se e só teve o *status de Sapiens Sapiens* após sua relação com os Neandertais. Acredita-se que sua origem tenha sido na África centro-ocidental sendo este o centro da expansão humana, havendo a partir daquela região desbravamentos nas regiões da Ásia e Europa (Harari, 2015).

Os *Sapiens Sapiens* se locomoviam para sobreviver, alimentavam-se e faziam com mais habilidade a caça e construíam suas moradias. A grande conquista dessa espécie foi a dominação do fogo. Esta espécie possuía um cérebro muito desenvolvido se comparado com os seus ancestrais e, com isso, a capacidade de raciocínio, linguagem, introspecção e a resolução de problemas eram bem avançadas.

A Humanidade se desenvolveu em torno da comunicação verbal e, depois, da escrita, de instrumentos usados para desempenhar a expressão da organização social. Então, começaram a formar o convívio entre os homens e a Terra, seus ancestrais, as tradições, as culturas, os conflitos e os interesses no envolvimento entre os povos. Em seguida, percebe-se a aproximação entre as pessoas e a criação de grupos sociais, que buscavam meios de subsistência e técnicas para adaptação e obtenção do controle de seu território (Femenick, 2014).

Deste modo, a comunidade se formava em busca de um objetivo em comum, que ao longo da história no seu processo de conhecimento em relação a sua forma de vida em torno da participação, o poder e domínio de suas básicas necessidades de vida em sociedade, quando começaram a surgir os direitos com o aparecimento dos Sistemas, das civilizações humanas e seus desenvolvimentos.

Os primeiros vínculos das pessoas como trabalhadores aparecem diante das tribos, que lutavam por sua soberania, aonde os perdedores tornaram-se prisioneiros, formando desta forma, a escravidão. Estes trabalhadores prestavam serviço de higiene, alimentação, vestes, limpeza e proteção ao Senhor Feudal ou aos membros nobres das cortes, aos monarcas e ao clero. Neste período, estes obreiros eram destituídos de qualquer direito, tanto que podiam ser vendidos e comercializados pelos seus “superiores”. É possível perceber que até mesmo nos dias de hoje, onde o homem já é substituído pelas máquinas, o trabalho escravo ainda permanece na forma de exploração ilegal com uso de crianças, adultos e idosos no labor mediante a restrição da liberdade, discriminação, racismo, coação e ameaça à dignidade da pessoa humana pela violação dos direitos, ignorando as essências e valores para se constituir o ser humano, como

a vida, honra, educação, lazer, segurança, saúde, e meio ambiente, que compõem o espírito necessário de existência (Femenick, 2014).

Com base em estudo da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre exploração do trabalho doméstico, verifica-se que há mais de 20 milhões de pessoas no mundo que vivem no estado de escravidão moderna, e esta atividade gera mais de meio trilhão de reais obtidos de forma ilegal ou clandestina. Destaca-se que o trabalho doméstico é um dos setores mais afetados no Brasil mesmo após a abolição da escravatura em 1888. Porém, foram desenvolvidas políticas públicas para erradicar/reduzir o trabalho escravo e fazer este país ser referência no combate a este tipo de violação, no entanto, não é comum ter conhecimento a aplicabilidade efetiva dessas estratégias sociais (Onu, 2016).

## 2 ASPECTOS HISTÓRICOS

O tratamento interpessoal na relação trabalhador *versus* empregador exaspera uma hierarquia abusiva, que gera constrangimento na maior parte das vezes em que há conflito de valores, identidades e, em especial, na vida social. Por isso, é possível encontrar o preconceito daqueles que não exercem o trabalho doméstico. São tratados em um estado de inferioridade, o que motiva os trabalhadores a continuarem na luta constante contra a desigualdade de oportunidades.

Um exemplo baseado em fatos reais é o drama histórico estadunidense, filmado em 2012, que retrata um fato ocorrido no século XX em Washington, chamado “O Mordomo da Casa Branca” (Weinstein Company, 2013). O caso trata de Eugene Allen, um estadunidense que serviu como mordomo, por 34 anos, aos ex-presidentes dos Estados Unidos da América (EUA), mostrando sua luta social contra as humilhações, as desigualdades sociais, a segregação e os preconceitos em que vive grande parte dos domésticos.

A batalha de Allen foi inspirada no *Apartheid*<sup>2</sup> porque conseguiu transformar seu meio social através da prestação de trabalho doméstico com um alto treinamento, educação e qualificação. Também inspirou muitas pessoas próximas para se manifestarem em defesa dos direitos sociais dos negros, mulheres e suas categorias de trabalho combatendo o preconceito e o racismo, já que esses indivíduos eram até mortos simplesmente por não terem as mesmas características físicas, de aparência e oportunidades que as pessoas brancas (Weistein Company, 2013).

Ainda, defendia a luta pacífica, baseada no amor ao próximo, como forma de construir um mundo melhor que ofereça a igualdade de direitos sociais, econômicos e culturais, tendo como fonte dessa luta por meio da transcendência da liderança de Martin Luther King. Extrai-se do filme que os benefícios e direitos dos domésticos demoraram a ser reconhecidos, e quando se tornaram vigentes, os domésticos não possuíam tratamento igualitário se comparado com as demais classes trabalhistas. Pela lei, não

---

<sup>2</sup> Apartheid foi um conjunto de atos racistas e genocidas que decorreu por décadas na África do Sul, onde brancos e negros eram divididos e não tinham os mesmos direitos, a educação era diferenciada para ambos, assim como todos os serviços públicos, eram proibidos casamentos entre eles. Nelson Mandela se tornou presidente e extinguiu o movimento, que só terminou por bloqueios e sanções econômicas e políticas por diversos países.

havia distinção, mas a realidade era diversa (Weistein Company, 2013).

No Brasil houve um avanço marcante na trajetória dos escravos usados como empregados domésticos, que em 13 de maio de 1888, a Princesa Isabel contribuiu para a abolição da escravatura por meio da Lei Áurea, que resultou na libertação dos escravos. Ocorre que os métodos escravocratas ainda estão presentes nas grandes propriedades de terra, agropecuária e produção têxtil, demonstrando que a servidão não teve fim, mesmo nos dias de hoje (Felipe, 2013; Femenick, 2014; Brasil, 2015).

Desta forma, a libertação dos escravos influenciou um grande manifesto em desfavor à monarquia, quando um grupo de pessoas tomou a frente do movimento que realizou a Proclamação da República.

Em termos de leis, em 1º de maio de 1943 foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que unificou as leis trabalhistas já existentes naquela época, regulamentou as relações individuais e coletivas de trabalho e proporcionou uma alteração constitucional buscando a proteção e reparo àqueles trabalhadores que ficassem desamparados, em condições inapropriadas para trabalhar, sendo o primeiro instituto legal relacionado aos empregados domésticos (Felipe, 2013; Femenick, 2014; Brasil, 2015).

Mais tarde, surgiu a Lei nº 5.859/1972, regulamentada pelo Decreto nº 71.885/1973 que conceitua o empregado doméstico: "Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de natureza contínua e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família no âmbito residencial destas, aplica-se o disposto nesta lei" (Brasil, 1972).

A partir da vigência da Lei nº 5.859/1972, foram estabelecidos os seguintes direitos para os empregados domésticos: férias anuais de vinte dias úteis, obrigatoriedade de anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e inscrição obrigatória na previdência social. Ao longo do tempo, com a vinda de outras leis, houve a inclusão de mais direitos, dentre eles a estabilidade e o gozo de feriados.

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), no tópico sobre direitos sociais, foi também expandido o rol dos direitos dos trabalhadores domésticos, através da inclusão do parágrafo único do artigo 7º, a qualificação dos empregados domésticos possuindo direitos sociais equiparados aos demais tipos de trabalhadores.

Desta forma, foram garantidos os seguintes direitos: salário-mínimo, irredutibilidade de salários, 13º salário, repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos, um terço a mais de salário nas férias, licenças maternidade e paternidade e aviso-prévio (Brasil, 2015).

Porém, só houve uma aproximação e valorização do trabalhador doméstico no Brasil com a inclusão dos direitos previdenciários. Este documento político é uma das fontes do direito que criou um sistema de proteção chamado Seguridade Social, que abrange as áreas da saúde, assistência social e previdência que alcança, inclusive, os empregados domésticos. Também, em combinação com o artigo 193 da CRFB/88, ficam reforçados os direitos do trabalho e do trabalhador, dignidade da pessoa humana, a justiça e o bem-estar social.

Por meio da ratificação das Convenções nº 29 e 105 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e demais tratados internacionais de direitos humanos sobre o trabalho escravo, foi institucionalizado o combate ao escravismo como uma política de Estado no Brasil. Porém, apenas alguns anos depois é que a legislação penal brasileira recepcionava

um novo conceito de trabalho escravo passando a tratá-lo não apenas à restrição de liberdade e a servidão por dívidas, mas também outras violações da dignidade da pessoa humana.

Para haver a criação de leis é preciso ter a representatividade popular ser efetiva, mas quando ela se torna ineficaz, apresente vícios e aceita interferências, estas devem ser revistas pelos eleitores, pois não deve esperar somente pela vontade do legislador, alguma atitude vinda de forma heroica, divina ou piedosa para o trabalho doméstico ser valorizado. Só haverá mudança mediante uma atuação inspiradora para a continuidade do progresso e com a inclusão da subjetividade para regular os interesses do povo.

Então, aos trabalhadores domésticos é assegurado o direito constitucional de iniciativa popular para propor as reformas legislativas que, apesar da dificuldade, também devem ter interesse em fazer valer a cidadania. Então, a ausência da participação do povo implica em os legisladores ignorarem as intenções dos populares devido ao excesso de poder, que por meio de desvio de finalidades das leis, suas condutas não são exemplares.

Infelizmente, essa categoria esperou mais de uma década para ter maior respaldo e amparo legal. E somente em 2015 foi aprovada no Congresso Nacional a Lei Complementar n. 150 que regulamenta o trabalho doméstico pela qual os empregados desse tipo passaram a gozar de novos direitos, e alguns deles passaram a ser usufruídos logo após a edição da lei, e até mesmo no decorrer daquele ano outros direitos foram inseridos, e ainda ocorreu a revogação da Lei nº 5.859/1972.

Portanto, foi possível despir o véu da desigualdade dos trabalhadores domésticos com a superação destes, como personagens históricos. Sendo os sujeitos que sempre cooperaram e contribuíram para o bem-estar e a sobrevivência do trabalhador, porém, a sua consolidação ainda vem sendo deturpada pela própria ordem socioeconômica hegemônica vigente.

### 3 ASPECTOS LEGAIS

Todos os setores sociais precisam ao final do expediente de trabalho ou a sua chegada ao lar, que tenha alguma pessoa que organize e mantenha o local limpo e adequado para trabalhar e viver, que deve ser chamado pelo próprio nome, apelido e até mesmo de cidadão, assim como você. Desta forma, esse sentido de compreensão refere-se aos empregados domésticos que tanto se esforçam e, apesar de tudo, conseguem oferecer ânimo aos contratantes.

Com as origens já aprofundadas, diz-se que o empregado é “a pessoa física que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua dependência e mediante remuneração” art. 11 Plano de Benefícios” (Felipe, 2013, p. 30).

Em relação direta aos domésticos há alguns aspectos legais importantes: a subordinação, a pessoalidade, a onerosidade e a habitualidade com trabalho em âmbito familiar e sem fins lucrativos.

De acordo com a Lei de Benefícios da Previdência Social dos domésticos, é possível verificar algumas atualizações, dentre elas a de que o empregado doméstico é um dos segurados obrigatórios da Previdência Social, que pela Lei 8.213/1991 tiveram mudanças sobre acidente de trabalho, auxílio-acidente, carência, renda mensal do benefício, auxílio-doença e salário família (Brasil, 1991). Esta Lei em seu artigo 18, explica

que as prestações devidas aos empregados domésticos, segurados da Previdência Social, são mais justas e adequadas, *in verbis*:

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços: I - quanto ao segurado: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; c) aposentadoria por tempo de contribuição; d) aposentadoria especial; e) auxílio-doença; f) salário-família; g) salário-maternidade; h) auxílio-acidente;

II - quanto ao dependente: a) pensão por morte; b) auxílio-reclusão;

III - quanto ao segurado e dependente: b) serviço social; c) reabilitação profissional (Brasil, 1991, Texto Livre).

Houve a inclusão do trabalhador doméstico à Lei 8213/91 por meio do art. 21-A, em que pode haver um maior amparo em casos de eventos relacionados à saúde:

Art. 21-A. A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexos técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento (Brasil, 1991, Texto Livre).

Neste sentido, resume-se que quando o segurado faz perícia no INSS, o médico perito pode analisar se a doença do segurado tem conexão com o exercício da atividade exercida, e configurado o acidente de trabalho, independentemente de comunicação de acidente de trabalho por parte do empregador, do empregado ou do sindicato é informado o ocorrido à Previdência Social até o 1º útil seguinte ao da ocorrência, sob pena de multa, conforme art. 22 da mesma lei, para que haja averiguação se as condições trazidas autorizam ou não a continuidade do oferecimento de algum benefício.

Quando se tratar da carência, número de prestações necessárias para a efetivação dos benefícios, o artigo 27 da LC 1502/2015 considera que a carência do doméstico se dará a partir da data de filiação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), o que faz com que a inadimplência do empregador prejudique menos a computação da carência.

Outra alteração feita pela LC 150/2015 é que no cálculo do benefício do empregado doméstico as contribuições devidas, ainda que não recolhidas, serão incluídas para contagem do tempo de contribuição. Ainda, explica-se que o auxílio acidente poderá ser usado como salário de contribuição para concessão da aposentadoria.

E para a Previdência Social ter um controle dos acontecimentos é necessário que a base de dados do empregado doméstico esteja com todas as informações necessárias por meio de sua atualização para que tenha o correto cálculo da renda mensal dos benefícios, sendo este cadastro organizado pelo Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

Possibilitando, desta forma, um entendimento ampliado dos direitos previdenciários



dos empregados domésticos. Logo depois, em base das leis, foram criadas tabelas referentes aos percentuais de Salário de Contribuição, porcentagens incidentes aos empregadores e aos contratados e com grande parte, ou no todo, os novos direitos vigentes.

Há um quadro comparativo das principais mudanças trazidas pela Lei Complementar n. 15/2015 elaboradas a favor dos empregados domésticos, buscando-se mostrar os direitos do tema em questão, em que consiste numa linha do tempo da trajetória evolutiva das leis. Em seguida, poder-se-á conhecer mais alguns direitos, trazidos pela “Lei dos Domésticos” com dados específicos orientadores, conforme traz-se pelo Quadro 01 a seguir:

Quadro 1 - Quadro comparativo dos direitos dos empregados domésticos no Brasil

	Antes da LC 150	Depois da LC 150	Dispositivos da LC
Prazo para recolhimento da contribuição previdenciária	Dia 15	Dia 07	Art. 36
Recolhimento (% sobre o salário)	12% (INSS)	8% INSS + 8% (FGTS) + 3,2% (Antecipação de multa do FGTS) + 0,8% para o Seguro acidente de trabalho	Art. 34
Auxílio acidente	Não se aplica	O empregado tem o direito de requerer o benefício em caso de acidente de qualquer natureza ou acidente de trabalho	Art. 37
Em caso de acidente, o que o empregador deve fazer?	Não se aplica	Comunicar a Previdência Social até o primeiro dia útil ao acidente – emissão da CAT	Art. 37
Em caso de morte do empregado?	Não se aplica	Comunicar a Previdência Social até o primeiro dia útil ao acidente – emissão da CAT	Art. 37
Cômputo do período de carência	Efetivo pagamento da parcela	Filiação ao RGPS, a partir do início da atividade remunerada como empregado doméstico	Art. 37
Para o cálculo do valor mensal do benefício, serão computados:	Salários de contribuição referentes aos meses de contribuições efetivamente recolhidas	Salário contribuição, remuneração auferida pelo empregado, ainda que não recolhidos pelo empregador	Art. 37
Salário-família	Não se aplica	Apresentar certidão de nascimento dos seus filhos e ser considerado baixa renda perante a lei vigente	Art. 37
REDOM – Programa de Recuperação Previdenciária dos Empregadores Domésticos	Não se aplica	Parcelamento dos débitos perante o INSS, redução de multas e juros, com prazo de 120 dias após a vigência	Art. 39 a 41

Fonte: adaptado de Brasil (1991) e Brasil (2015).

Possibilitando, desta forma, um entendimento menos complexo dos direitos previdenciários dos empregados domésticos. Logo depois, em base das leis, foram criadas tabelas referentes aos percentuais de Salário de Contribuição, porcentagens incidentes aos empregadores e aos contratados e com grande parte, ou no todo, os novos direitos vigentes.

A cada prestação do empregado doméstico, há um percentual de contribuição previdenciária a ser aplicado para recolhimento ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Porém, antes da LC n. 150/2015 o percentual era de 8%, 9% ou 11% para o empregado de acordo com seu salário é de 12% para o empregador. Após a referida lei houve apenas a redução da porcentagem do empregador para 8%. Em relação ao empregado doméstico, o empregador pode optar pela forma de declaração de imposto de renda para deduzir ao INSS. Hoje, a redução do INSS do empregador de 12% para 8% é permanente (Brasil, 2015).

Há também dados sobre os percentuais de contribuição previdenciária de patrões e empregados de acordo com a faixa salarial a partir de janeiro de 2016, de acordo com a Tabela 1:

Tabela 1 - Percentuais de contribuição previdenciária de patrões e empregados de acordo com a faixa salarial

Salário de contribuição	Parte do trabalhador	parte do empregador	Total recolhido
Até 1.556,94	8%	8%	16%
De 1.556,95 até 2.594,92	9%	8%	17%
De 2.594,93 até 5.189,82	11%	8%	19%

Fonte: Do autor, com base em: (Brasil, 2015).

Para cada benefício recebido, há diversas prestações mensais feitas pelo segurado, que garantem o exercício dos direitos previdenciários, conforme histórico disponível pela Tabela 2:

Tabela 2 - Histórico

Mês	Salário de contribuição	Desconto do segurado
Janeiro/15 a Dezembro/15	Até 1.399,12	8%
	De 1.399 até 2.331,88	9%
	De 2.331,89 até 4.663,75	11%
Janeiro/14 a Dezembro/14	Até 1.317,07	8%
	De 1.317,07 até 2.195,12	9%
	De 2.195,13 até 4.390,24	11%
Janeiro/13 a Dezembro/13	Até 1.247,70	8%
	De 1.247,71 até 2.079,59	9%
	De 2.079,51 até 4.159,00	11%

Janeiro/12 a Dezembro/12	Até 1.174,87	8%
	De 1.174,88 até 1.958,10	9%
	De 1.958,11 até 3.916,20	11%

Fonte: adaptado de Brasil (2015).

Considerando o exposto, de acordo com a Convenção n. 182/1999 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o Decreto n. 6.481/2008 e pelo artigo 1, parágrafo único da LC n. 150/2015, foi vedada a contratação de menor de 18 anos para o desempenho do trabalho doméstico, visando diminuir a quantidade da exploração do trabalho infantil e o seu maior controle, e para que os riscos das atividades domésticas não prejudiquem o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes e proporcione uma vida mais digna e valorizada em cada idade por diferentes necessidades e ocasiões em que se encontrarem diante de sua capacidade civil e infância (Ilo, 1999; Brasil, 2015).

Para que seja aceitável a contratação de trabalhadores domésticos é necessária que seja por meio de contrato de prazo determinado ou de experiência. Art. 4, I, II, § único, e art. 5, § 1 e §2. LC 150/2015.

O vínculo contratual é necessário para que haja a legalidade e a formalização do trabalho doméstico. Desta maneira, o respaldo jurídico diante dos acontecimentos durante sua prestação será atendido pelas autoridades competentes, visando proporcionar uma melhora no desempenho das atividades laborativas.

A Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) é o documento que comprova o vínculo do trabalho doméstico, devendo ser apresentada de caráter obrigatório pelo trabalhador, para que em 48 horas o registro necessário seja feito, contendo a data de admissão, a remuneração e, quando for o caso, os contratos previstos nos incisos I e II do art. 4º. Art. 9, LC 150/2015 (Brasil, 2015).

A jornada de trabalho significa o tempo suficiente para a realização semanal das atividades, que não poderá exceder 8 horas diárias e 44 semanais, conforme disposto no art. 2 LC 150/2015.

Outros direitos trabalhistas e previdenciários advindos com as atualizações da LC 150/2015, são: horas extras, trabalho compensado em domingos e feriados trabalhados, auxílio-acidente, acidente de trabalho, auxílio-doença, salário-família, trabalho em regime de tempo parcial, jornada de trabalho, moradia no local de trabalho, horas extras permitidos, registro do horário de trabalho, acompanhamentos aos chefes de forma remunerada, aposentadoria por invalidez, intervalo para repouso ou alimentação, 11 horas consecutivas de descanso diário e descanso semanal remunerado (Brasil, 2015).

Incluem-se ainda: a comunicação do acidente de trabalho à Previdência Social, férias, fracionamento de férias, abono pecuniário, 13º salário, descontos no salário, vale transporte, aviso prévio, redução de duas horas ou sete dias do horário de trabalho durante o aviso prévio, FGTS, pensão por morte, pagamento de indenização compensatória da perda do emprego, seguro-desemprego, licença maternidade, estabilidade, rescisão por justa causa, arrecadar e recolher contribuição previdenciária, empregado licenciado, simples doméstico, participação do Programa de Recuperação Previdenciária dos Empregados Domésticos (Redom) e direito de ação a créditos resultante das relações de trabalho (Brasil, 2015).

A faixa etária admitida no RGPS foi alterada dos 18 anos para os 16 anos. Desta forma, se ocorrer o descumprimento legal, o tempo de contribuição deve ser computado normalmente, sem prejuízo das penas legais que podem ser aplicadas ao empregador.

ALC 150/15 trouxe um instituto que deu maior justiça, que é a cobertura a situações que prejudiquem a capacidade do exercício do trabalho, ou seja, a extensão do Plano de Benefícios. Ainda, foi ampliada a fonte de custeio, conforme o art. 195, §5, CRFB/88:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (Brasil, 1988, Texto Livre).

Pode-se ver que mesmo com esta opção, o Poder Judiciário não é provocado, então os preceitos constitucionais não são colocados como prioridade, o que mostra a fragilidade dessa ideia de proteção.

Neste sentido, a LC 150/15 alterou o art. 19 da lei 8.213/91, insere o empregado doméstico como beneficiário das prestações acidentárias. A mudança é de grande valia, pois garante que os empregados domésticos tenham proteção e possam exigir o cumprimento dos direitos, que este fator é o que define a segurança e confiança ao segurado diante do dever estatal de atender a demanda obrigacional.

Diante desse tipo de cobertura em comento, o empregador doméstico deverá informar à previdência social até o 1º dia útil seguinte ao da ocorrência, art. 22, Lei. 8.213/91. Se ocorrer a falta desse ato, poderá o agente ser punido por falsificação de documento público. Art. 297, §4, Código Penal.

Com base no art. 65 da lei 8.213/91, o pagamento do salário-família já é assegurado. E a obrigação do empregado doméstico é apenas comprovar o vínculo dos seus descendentes. Porém, não são todas as pessoas que possuem documentação pessoal, por isso será mais difícil àqueles que simplesmente não possuem plena cidadania, vide art. 227 da CRFB/88.

Antes da LC 150/15, o recolhimento previdenciário na relação de trabalho doméstica era o seguinte: a contribuição do empregado doméstico, da mesma forma que empregados e trabalhadores avulsos, era fixada nas alíquotas de 8, 9 ou 11% sobre o respectivo salário-de-contribuição, que deveria ser descontada pelo empregador. Junto a esta parcela, caberia ao empregador reunir sua própria contribuição, nesta condição, na alíquota de 12% também sobre o salário-de-contribuição do empregado doméstico, conforme Art. 20 e 24, da Lei 8.212/91.

Diante da novidade, foi desenvolvido o “Simples Doméstico” a partir do art. 31 que autoriza o recolhimento unificado e simplificado de todos os encargos devidos pelo empregador, até mesmo o FGTS, sendo esta inovação dependente da normatização estatal.

Aresponsabilidade do recolhimento da contribuição do empregado pelo empregador se dá da seguinte maneira:

Art. 34. O Simples Doméstico assegurará o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes valores: II - 8% (oito por cento) de contribuição patronal previdenciária para a seguridade social, a cargo do empregador doméstico, nos termos do art. 24 c/c art. 30 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (Brasil, 2015, Texto Livre).

De acordo com o art. 34, II da LC 150/15, em referência ao art. 24 da lei 8.212/91, a contribuição do empregador doméstico ainda seria de 12%, salvo se aderisse ao “Simples Doméstico”, situação na qual a alíquota seria reduzida para 8%. Mas este entendimento já foi superado com base no art. 35 da LC 150/2015.

E mais, o recolhimento unificado está submetido aos seguintes percentuais: 0,8% para financiamento do seguro contra acidentes do trabalho; 8% para o FGTS; 3,2% para a formação do fundo de rescisão do contrato e, se devido, o imposto sobre a renda retido na fonte.

De forma atualizada como base-de-cálculo das contribuições previdenciárias, o salário-de-contribuição do empregado doméstico é definido no art. 34, §1 da LC 150/2015. Contudo, na contribuição do empregado e do empregador, o dispositivo legal referido expõe que as regras anteriores também são válidas, desde aos limites mínimos e máximos sobre a sua composição.

Neste viés, vê-se que houve a superação do cômputo do tempo do empregado doméstico sem recolhimento desde que provado o vínculo e remuneração, devendo o tratamento ser idêntico ao segurado empregado, com a presunção prevista no art. 33, § 5º da lei 8.212/91.

A mencionada fundamentação abrange o art. 27, I, da lei 8.213/91, que ensina a previsão da carência dos empregados domésticos. Assim, extrai-se da lei 8.213/91, com sua previsão, para fins de cálculo da renda mensal de benefício, das remunerações mesmo sem recolhimento previdenciário:

Art. 34. No cálculo do valor da renda mensal do benefício, inclusive o decorrente de acidente do trabalho, serão computados: (Redação dada pela Lei Complementar nº 150, de 2015). I - para o segurado empregado, inclusive o doméstico, e o trabalhador avulso, os salários de contribuição referentes aos meses de contribuições devidas, ainda que não recolhidas pela empresa ou pelo empregador doméstico, sem prejuízo da respectiva cobrança e da aplicação das penalidades cabíveis, observado o disposto no § 5º do art. 29-A; (Brasil, 2015, texto livre).

Ainda, há o programa de recuperação previdenciária dos empregados domésticos (Redom) que assegura o parcelamento de débitos devidos por empregadores domésticos em até 120 parcelas, com redução de 100% da multa de mora e 60% dos juros. Para melhor aplicabilidade e eficácia da regra em tese, verifica-se que o sistema unificado e simplificado de recolhimento, se desenvolvido em tempo hábil e provido de interface

amistosa com os contratantes, trará o cumprimento da lei e sua positivação aos cidadãos beneficiados. A elaboração de um sistema específico e necessário se fez como fundamento para que os dados informativos e as remunerações atinjam a Previdência Social, e cubra seus segurados dentro dos moldes e requisitos legais, ampliando a forma de acesso aos direitos e sua compatibilidade às mudanças trazidas em sociedade.

#### 4 DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS

A constituição dos direitos contemporâneos não se desvincula dos direitos fundamentais expressos na CRFB/88. Portanto, a consistência desses direitos tem como finalidade as suas próprias garantias, a organização do poder e um equilíbrio entre os abusos cometidos às pessoas em um ambiente democrático.

Observando os direitos dos domésticos violados desde o passado ao presente, afirma-se que é possível existir o direito de igual consideração e respeito, e até sua reparação, como verdadeiros triunfos explicativos da valoração dos princípios e normas em questão.

Em relação à Seguridade Social, o artigo 194 da CRFB/88 traz, *in verbis*: "Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a garantir os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social" (Brasil, 1988, Texto Livre).

Este contexto oferece um conjunto de benefícios que edificam o trabalhador doméstico. Então, chega-se a pensar que as leis não podem ser baseadas em preconceito, pois senão teríamos uma mera e reduzida racionalização dos direitos. Então, o fato de os legisladores serem preconceituosos deduz que qualquer discriminação que exclua os domésticos será insultante, repugnante.

Com o aumento da segregação há a diminuição do bem-estar social devido à restrição de direitos de forma equivocada e injustificada. Há a busca de uma sociedade ideal e, desta forma, as perdas sociais devem ser superadas e reparadas para não haver uma discriminação compensatória. A fragmentação das dos direitos das pessoas por etnias traduz a legalização do racismo pelo Estado, pois assim, há a injustiça de leis feitas por legisladores injustos mediante o uso excessivo do poder, que ao passo das necessidades sociais acabam suprimindo a liberdade e os valores dos cidadãos (Dworkin, 2002).

Mostra-se bem delineado no conjunto textual que o trabalho doméstico no Brasil está ligado a Lei Complementar n. 150/2015 esclarece que, *in verbis*:

Art. 1º Ao empregado doméstico, assim considerado aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial destas, por mais de 2 (dois) dias por semana, aplica-se o disposto nesta Lei. Parágrafo único. É vedada a contratação de menor de 18 (dezoito) anos para desempenho de trabalho doméstico, de acordo com a Convenção nº182, de 1999, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o Decreto no 6.481, de 12 de junho de 2008 (Brasil, 2015).

Apesar de essa lei mostrar os direitos dos trabalhadores domésticos, os impactos em sociedade devem ser positivos, pois a contratação é formalizada e há uma aproximação dos direitos à realidade dos empregados domésticos com o eventual cumprimento da referida lei, que antes havia uma grande distância entre a quantidade de horas trabalhadas e o valor remuneratório a ser compensado e sua estabilidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da busca constante da sociedade humana em ter equilíbrio social, o Brasil conquistou um grande avanço após a aprovação da “Lei dos Domésticos”. O destaque, enfaticamente, sucedeu-se pela movimentação dos cidadãos que não estavam satisfeitos com as condições legais que o país oferecia antes de 2015 e assim exigiram sua votação no Congresso Nacional. Agora, acredita-se que é possível avançar cada vez mais, por causa da validade das normas no sistema jurídico vigente e sua configuração prática na vida intergeracional encontrada nas rotinas, entradas e despedidas dos trabalhadores domésticos.

A contribuição obtida corresponde ao reforço devido para nos mantermos alertas às dificuldades, não falharmos como cidadãos, agir da forma ética nas atitudes, com o gozo da plena consciência pelo respeito às diferenças sociais, o dever legal de orientar as pessoas interessadas no assunto, não discriminar ninguém por sua origem, por classe econômica ou ente federativo em que vive e, principalmente, buscar corrigir os abusos e excessos para que quaisquer condutas não violem a honra, dignidade, a vida e a intimidade dos trabalhadores domésticos.

A maior dificuldade encontrada foi a ausência de doutrinas referentes ao caso em debate, em esparsa diferença de dados pesquisados, grande quantidade de ideias que geraram uma produção extensa. Por outro lado, foi possível produzi-lo mesmo com a escassez de recursos confiáveis.

O principal impacto da atividade na área de conhecimento de Direito foi ter a oportunidade de desbravar um assunto bem antigo, mas de resolução atual, sendo um desafio para investigar os assuntos, dando sentido, razão e estímulo para estudar as atualizações jurídicas movidas pelo interesse e compromisso com a lei, com os deveres, com o convívio humano e a evolução da sociedade humana em prol do avanço das relações sociais.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Complementar n. 150, de 1º de junho de 2015**. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis no 8.212, de 24 de julho de 1991, no 8.213, de 24 de julho de 1991, e no 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei no 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei no 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei no 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp150.htm). Acesso em: 29 jul. 2024

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em: 29 jul. 2024

BRASIL. **Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20A%20Previd%C3%AAncia%20Social,daqueles%20de%20quem%20dependiam%20economicamente](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm#:~:text=Art.%201%C2%BA%20A%20Previd%C3%AAncia%20Social,daqueles%20de%20quem%20dependiam%20economicamente) Acesso em: 29 jul. 2024

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FELIPE, Jorge Franklin Alves. **Teoria e Prática do Direito Previdenciário**. 14 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FEMENICK, Tomislav R. **Os Escravos - Da Escravidão Antiga À Escravidão Moderna**. [s. l.]: CenaUm, 2014.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – Uma breve história da humanidade**. Porto Alegre: LPM, 2015.

The Weinstein Company. **O Mordomo da Casa Branca**. Direção Lee Daniels. Nova Orleans. EUA. 2013.

ILO – International Labour Organization. **Worst Forms of Child Labour Convention**. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/322486/download> Acesso em: 30 jul 2024

ONU – Organização das Nações Unidas. **Trabalho Escravo**. Brasília/DF. 2016 Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-07/position-paper-trabalho-escravo.pdf> Acesso em: 23 jul. 2024.

Data de submissão: 30 jul. 2024. Data de aprovação: 03 mar. 2025.

[artigo original]

## APOSENTADORIA ESPECIAL: IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS PRINCIPAIS PROBLEMAS NA POLÍTICA PÚBLICA

Sheila Testoni da Rocha<sup>1</sup>Marina Michel de Macedo Martynychen<sup>2</sup>

### Resumo

A aposentadoria especial é um dos direitos previstos na Constituição Federal destinado a concretizar as políticas públicas voltadas para a aposentadoria, ambiente de trabalho saudável e saúde do trabalhador. Altamente judicializado, gera elevado gasto público. Este estudo objetiva identificar os principais problemas que ensejam a judicialização e propor algumas medidas para a revisão da política pública relativa a esse direito para contribuir com a sustentabilidade financeira tanto intergeracional quanto intrageracional. Neste artigo utiliza-se a metodologia hipotético-dedutiva e uma análise multifacetada que abarca: técnica exploratória de dados estatísticos e científicos, estudo de impacto prévio, atualização legislativa e melhoria administrativa na análise.

**Palavras-chave:** Aposentadoria Especial. Revisão da Política Pública.

## SPECIAL RETIREMENT: IDENTIFICATION AND ANALYSIS OF THE MAIN ISSUES IN PUBLIC POLICY

### Abstract

Special retirement is one of the rights guaranteed by the Brazilian Federal Constitution intended to implement public policies focused on retirement, healthy work environment, and general worker health. Highly judicialized, it generates high public expenditure. This study aims to identify the main problems that give rise to judicialization and to propose some measures for the revision of the public policy related to this right to contribute to both intergenerational and intragenerational financial sustainability. This article employs the hypothetical-deductive methodology and a multifaceted analysis that includes: exploratory techniques of statistical and scientific data, prior impact study, legislative updates, and administrative improvements in the analysis.

**Keywords:** Special Retirement. Public Policy Review.

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo PPG Direito Unibrasil. Especialista em Teoria Geral do Direito pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Procuradora Federal desde 2004. E-mail:Sheila.testoni@agu.gov.br. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9177875159712647>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3235-8521>. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9177875159712647>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3235-8521>

<sup>2</sup> Doutora em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo - USP. Mestra em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná - UFPR. Professora do PPGD do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Advogada. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9000565728904656>; ORCID; <https://orcid.org/0000-0001-6396-7508>

## 1 INTRODUÇÃO

A aposentadoria especial é um direito social criado para mitigar as externalidades negativas geradas pelas empresas devido a falhas de mercado, especialmente no caso de trabalho com efetiva exposição a agentes nocivos à saúde.

Fábio Lopes Vivela Berbel e Arthur Bragança de Vasconcellos Weintraub (2005, p.39) destacam que em atenção ao princípio previdenciário da seletividade, que decorre do princípio da isonomia e tomando por base a máxima aristotélica de que o princípio da igualdade se resume no tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais, na medida em que se desiguam, o legislador escolheu o benefício de aposentadoria especial para compor o arcabouço protetivo previdenciário, com tratamento diferenciado para aqueles trabalhadores que laboram com exposição a agentes nocivos à saúde, em comparação àqueles que prestam serviços em situações comuns.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 555, afirmou que o direito social ao benefício de aposentadoria especial visa atender às políticas públicas de aposentadoria, saúde e um meio ambiente de trabalho equilibrado. Isso conecta a aposentadoria especial às políticas públicas formuladas pelo Estado para atender à segunda geração de direitos conquistados no século XX e ao direito a um meio ambiente de trabalho saudável, incluído na terceira geração de direitos, conforme o entendimento de Gustavo Felipe Barbosa Garcia (2006, p.18).

Políticas públicas, de acordo com o referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (2020, p.14), são o “conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.

Considerando a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial no sistema constitucional financeiro intergeracional e intrageracional, é obrigatória a avaliação das políticas públicas. Conforme anotam Caroline Müller Bittencourt, Eduardo Henrique Lolli e Saulo de Oliveira Pinto Coelho (2022, p.38), a necessidade de avaliação das políticas públicas foi constitucionalizada pela EC nº 109/2021, que modificou o § 16 do art. 37 da CF/88, com o objetivo principal de garantir a sustentabilidade fiscal.

Fabrizio Dantas (2022, p.131) enfoca em sua obra a análise da qualidade do gasto público, destacando que a reforma da previdência, realizada em 2019, buscou um equilíbrio sustentável entre a seguridade social e a viabilidade financeira do Estado, procurando encontrar uma convivência estável entre a sustentabilidade político-fiscal e o constitucionalismo demandante do Estado Democrático de Direito.

As condições de trabalho melhoraram desde 1960, ano da criação desse direito. No entanto, um aumento acentuado na concessão desse benefício foi observado a partir de 2012, notadamente pela via judicial.

Adotando os parâmetros do Referencial de Controle de Política Pública elaborado pelo Tribunal de Contas da União em 2020, este artigo busca avaliar a política pública de aposentadoria especial desde a sua criação pelo legislador (estágio de formulação da política pública, avaliação ex ante), bem como a avaliação do processo de implementação do benefício (avaliação in itinere), por meio de pesquisa bibliográfica, análise jurisprudencial, **coleta de dados estatísticos** e análise dos dados coletados.

Pelo método hipotético-dedutivo, propõe-se uma reformulação do desenho para

diminuir a judicialização, fundamentada na elaboração de um relatório de impacto prévio, que possibilite decisões baseadas em dados estatísticos. Essa reformulação deve considerar especialmente os tempos de exposição aos agentes nocivos e a idade para a concessão do benefício. Além disso, é preciso aperfeiçoar a instrução probatória dos processos administrativos e a atenção à qualidade da análise administrativa.

## 2 AVALIAÇÃO DO DESENHO DA APOSENTADORIA ESPECIAL

Na análise do desenho de uma política pública, conforme destacam Bittencourt, Lolli e Coelho (2022, p.21), é necessário projetar com coerência as intervenções vislumbradas, a viabilidade delas, os recursos necessários, os resultados potenciais a médio e longo prazo e os impactos mediatos prováveis. Janriê Reck (2023, p.184) acrescenta a clareza dos comandos que levam ao encadeamento de uma decisão em outra, o excesso de precisão ou frouxidão nas normas que realizam a conexão das decisões, a democracia na formulação, a completude do modelo na tomada de decisão e a abertura à reformulação do modelo pela avaliação.

Com relação ao desenho e à institucionalização da política pública de aposentadoria especial, é possível perceber que ela surgiu no contexto anterior à Constituição Federal de 1988, amparada em pouco conhecimento especializado. Nessa época, as políticas públicas de higiene industrial eram escassas. Havia algumas organizações com falta de pessoal treinado no estudo ambiental, e quase todos os problemas de saúde deixavam de ser encarados como males a prevenir, sendo tratados como doenças a curar.

No âmbito do Regime Geral da Previdência Social, o direito ao benefício desponta na emergência do Estado Social no Brasil (Bucci, 2023, p.25), fruto das reivindicações dos trabalhadores por meio da pressão social dos sindicatos organizados à época dos Institutos de Aposentadorias e Pensões por setor. O benefício nasce intrinsecamente ligado como uma vantagem a determinados trabalhadores.

A previsão legal da aposentadoria especial remonta a 26 de agosto de 1960, com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, após 14 anos de tramitação no Congresso. A lei foi aprovada pelo presidente Juscelino Kubitschek, em um período de agitação política. Conforme registros jornalísticos da época, João Goulart, vice-presidente, queria que a lei fosse aprovada antes de outubro, quando ocorreriam as reeleições, pois os sindicatos sob seu controle o acusavam de estar desinteressado nas reivindicações do operariado (Jornal do Brasil, 1º caderno, 19-05-60).

Ficou estipulado no artigo 31 da Lei n. 3807/60 a concessão da aposentadoria especial ao segurado que, contando no mínimo 50 (cinquenta) anos de idade e 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos de serviço, conforme a atividade profissional, tenha trabalhado em serviços considerados penosos, insalubres ou perigosos, por Decreto do Poder Executivo.

Apesar da previsão desde 1960, a regulamentação ocorreu apenas em 1964, com a assinatura do Decreto 53.831/64 pelo presidente João Goulart. O Anexo III do Decreto 53.831/64 dispôs quais seriam considerados os serviços insalubres, perigosos e penosos, estabelecendo a correspondência com os prazos mínimos de 15, 20 ou 25 anos.

O decreto determinou que a relação de serviços considerados perigosos obedeceria

a uma ordem estatística, considerando perigosos todos os serviços realizados em atividades sujeitas a taxas de risco de acidente do trabalho superiores a 12%, de acordo com a Tarifa Oficial de Seguros de Acidentes do Trabalho.

As atividades e operações insalubres foram retiradas da Portaria Ministerial 262, de 06 de agosto de 1962, considerando o critério de insalubridade máxima e média para definir o tempo mínimo de trabalho exigido<sup>3</sup>. Para a relação da lista de atividades penosas, foram considerados o trabalho de mineração de subsolo, de transporte rodoviário e dos professores.

Nesse cenário, observa-se que a opção pela gradação do tempo necessário à aposentadoria entre 15, 20 ou 25 anos foi vinculada tanto pelo consenso necessário para aprovação do novo regramento consolidado quanto pelos critérios eleitos pela legislação trabalhista, em relação ao grau de insalubridade associado ao diferente tempo mínimo de trabalho. Todos os enquadramentos por periculosidade e penosidade foram considerados com o tempo mínimo de trabalho de 25 anos.

O benefício nasce, portanto, sem que tenha sido realizado nenhum estudo estatístico para sugerir que um telefonista (2.4.5) e um empregado com exposição permanente ao vapor de benzeno na fabricação (1.2.11), sujeitos à mesma regra de aposentadoria aos 25 anos, teriam a saúde prejudicada na mesma medida.

O projeto de aposentadoria especial foi encaminhado ao Congresso Nacional sem os cálculos atuariais indispensáveis para avaliar se os órgãos da previdência social poderiam arcar com os novos ônus que lhes seriam impostos, conforme é possível extrair da Exposição Justificativa da Comissão Nacional de Bem-Estar Social, Subcomissão de Seguro Social, de 26 de julho de 1952, incumbida de sugerir bases para a reforma da Previdência Social brasileira: “Não foi feita nenhuma observação sobre o custo da aposentadoria especial, uma vez que não temos elementos de ordem estatística para determinar o contingente de segurados que [...]”

A Lei nº 5.440-A, de 23 de maio de 1968, suprimiu o limite erário para a concessão da aposentadoria especial, pois a Lei nº 4.130 de 1962 já havia suprimido o requisito erário para a concessão da aposentadoria por tempo de serviço, o que, conforme o anteprojeto da Lei, não justificaria a manutenção desse requisito para o benefício diferenciado.

O Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro de 1979, aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, alterou o Decreto nº 53.831, de 1964, e criou dois quadros em seus anexos. O Decreto nº 611, de 21 de julho de 1992, determinou que, para efeito de concessão da aposentadoria especial, seriam considerados tanto os Anexos do Decreto nº 83.080, de 1979, quanto os Anexos do Decreto nº 53.831, de 1964.

A Lei nº 6.887, de 10 de dezembro de 1980, possibilitou que o tempo de serviço exercido alternadamente em atividades comuns e especiais pudesse ser convertido, segundo critérios fixados pelo Ministério da Previdência. No ápice do estado social no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, promove-se a aposentadoria especial ao status constitucional (art. 202). Com a edição da Lei de Benefícios, em cumprimento ao artigo 59 do ADCT, o tema passou a ser regido pelos artigos 57 e 58 da Lei nº 8.213/91,

<sup>3</sup> Por exemplo, a exposição ao arsênico, que na legislação trabalhista possuía insalubridade máxima para extração, ficou correlacionado 20 anos de tempo mínimo de trabalho, enquanto a insalubridade média para o trabalho com produtos à base de arsênico exigia 25 anos de tempo mínimo de trabalho.

que determinam a concessão do benefício de aposentadoria especial para o segurado que tivesse trabalhado durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme a atividade profissional, sujeito a condições especiais que prejudicassem a sua saúde ou integridade física.

Em 28/04/95, por força da Lei nº 9.032/95, foi alterado o artigo 57 da Lei nº 8.213/91, restringindo-se as hipóteses de concessão do benefício e excluindo a possibilidade de enquadramento por categoria profissional. Essa mesma lei dispôs sobre a vedação do retorno ao trabalho com sujeição aos agentes nocivos, após a concessão do benefício. A Lei nº 9.732/98, por sua vez, impôs ao segurado descumpridor do preceito a penalidade de suspensão da aposentadoria<sup>4</sup>.

Com a edição da Medida Provisória nº 1.523, de 11/10/1996, passou-se a exigir, para fins de reconhecimento de tempo de serviço especial, a comprovação da efetiva sujeição do segurado a agentes agressivos por meio da apresentação do formulário acompanhado de laudo técnico de condições ambientais de trabalho expedido por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho. Essa Medida Provisória foi reeditada várias vezes e, posteriormente, convertida na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997.

O Decreto nº 2.172/97, de 5 de março de 1997 (publicado no DOU de 06/03/1997), revogou os Anexos dos Decretos nº 53.831, de 1964, e nº 83.080, de 1979, e regulamentou a Lei nº 9.528/97, passando a prever, no Anexo IV, uma nova lista exaustiva sobre a classificação dos agentes nocivos, que é idêntica à lista do Decreto nº 3.048/99, atualmente em vigor, anexo IV.

Os artigos 57 e 58 da Lei de Benefícios foram novamente alterados pela Lei nº 9.732, de 11 de dezembro de 1998, que estabeleceu: a criação de contribuição específica para o custeio da aposentadoria especial (a alíquota adicional do SAT, contribuição destinada ao Seguro Acidente do Trabalho), a indispensabilidade de o laudo técnico das condições de trabalho ser elaborado nos termos da legislação trabalhista, e a necessidade de constar nesse documento as informações sobre a existência de equipamentos de proteção coletivo e individual.

A partir da publicação da Emenda Constitucional nº 103/2019, passou a ser exigida idade mínima de 55, 58 e 60 anos, dependendo do tempo mínimo de 15, 20 ou 25 anos de efetiva exposição ao agente nocivo. Além disso, proibiu-se a conversão do tempo especial em comum e alterou-se a forma de cálculo do benefício.

Conforme dispõe a Instrução Normativa nº 128 de 2022, a partir do requerimento de reconhecimento de períodos especiais perante o INSS, o responsável por efetuar a análise do enquadramento por categoria profissional é o servidor do INSS (APS). Já a análise dos formulários de reconhecimento de períodos laborados em condições especiais é feita pelo perito médico federal<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Embora o art.57, §8º, da Lei 8.213/91 remeta ao artigo 46 da mesma lei, que dispõe sobre cancelamento do benefício, deve ser reinterpretado como uma causa de suspensão de pagamento do benefício de aposentadoria especial, considerando que os pressupostos do benefício continuam presentes mesmo com o desenvolvimento de labor nocivo pelo segurado após a implantação da aposentadoria especial.

<sup>5</sup> De acordo com a Portaria nº1630 de 17/11/2023, os servidores do INSS poderão fazer a análise do agente físico ruído, salvo algumas exceções, dispensado o encaminhamento para a perícia médica federal.

### 3 AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE APOSENTADORIA ESPECIAL

De acordo com o Referencial de Controle de Política Pública, uma vez em operação, as políticas públicas precisam ser continuamente avaliadas para garantir que: 1) o desempenho da intervenção seja eficiente e adequado; 2) as intervenções operem, de fato, conforme esperado; e 3) os objetivos sejam alcançados.

#### 3.1 Do desempenho da intervenção

Conforme o boletim estatístico da Previdência Social de dezembro de 2024, 96,3% dos benefícios de aposentadoria especial foram concedidos pela via judicial. Em razão do impacto gerado pelo crescimento das despesas com precatórios e RPVs, entre os anos de 2014 e 2020, a Controladoria-Geral da União (2023, p. 22) identificou que esse benefício deveria ser incluído no processo de revisão das políticas públicas.

No ano de 2022, conforme o relatório nº 1439662 da CGU (2023, p.86), foram requisitados, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, o equivalente a R\$ 4,2 bilhões. A Tabela 1 demonstra o valor judicial gasto em precatórios entre os anos de 2018 e 2022:

Tabela 1 – Valores gastos em precatórios entre os anos de 2018 até 2022

ANO	2018	2019	2020	2021	2022
VALOR	923.266.763,00	1.233.297.924,00	1.712.188.45,00	2.306.417.313,00	4.281.831.508,00

Fonte: Elaboração própria através do Relatório nº 1439662 da Controladoria Geral da União do ano de 2023

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, p. 173, consta o tema 1.031/STJ (tema 1209/STF), que discute a concessão da aposentadoria especial para os vigilantes, com um possível impacto de R\$ 165.000.000.000,00 (cento e sessenta e cinco bilhões) em ações judiciais.

A Tabela 2 indica o número de benefícios concedidos entre os anos de 2012 e 2022, evidenciando um grande aumento das concessões na esfera judicial, acompanhado por uma queda na concessão pela via administrativa do INSS.

Tabela 2 – Número de benefícios concedidos em sede judicial e em sede administrativa entre os anos de 2012 a 2020

ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
JUDI-CIAL	7361	11595	12088	13780	15877	17025	17418	17446	24166	19742	15257
ADM	2001	2128	2493	3151	6457	4577	4184	1101	1538	906	1046
TOTAL	9362	13723	14581	16931	22334	21602	21602	18547	25704	20648	16303

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos da DATAPREV, do Boletim Estatístico da Previdência Social e da Divisão de Gerenciamento de Informações de Benefícios, da Diretoria de Benefícios do INSS.

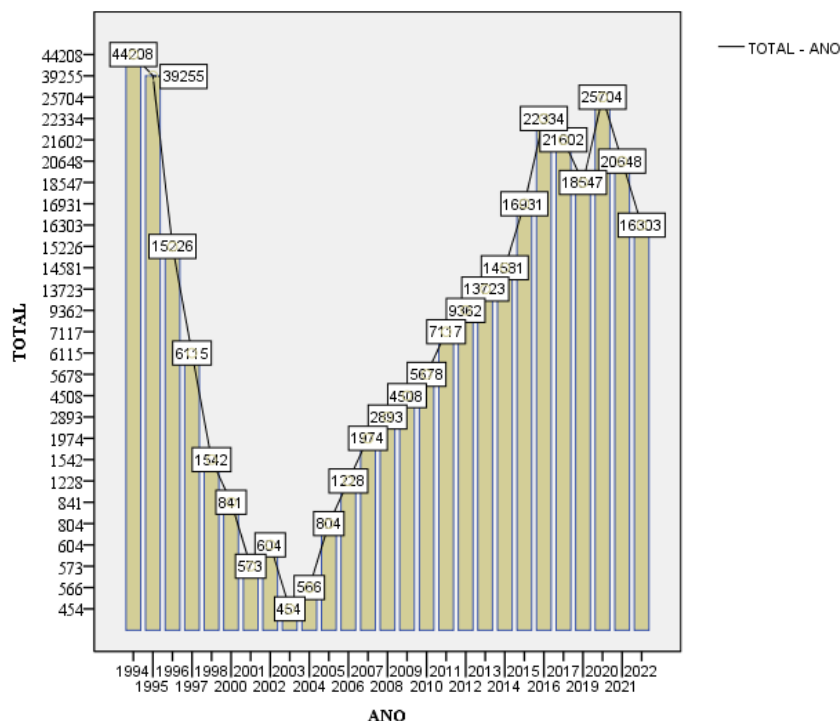
Considerando que foram concedidos 15.257 (quinze mil duzentos e cinquenta e sete) benefícios em sede judicial no ano de 2022, é possível deduzir que o valor médio pago por precatório foi de R\$ 280.647,01 (duzentos e oitenta mil seiscentos e quarenta e sete reais).

Bruno Bianco Leal e Felipe Mêmolo Portela (2018, p. 123) destacam que, além do impacto com o pagamento de benefícios na via judicial, existem despesas indiretas relevantes em razão da judicialização dos benefícios previdenciários. Isso porque boa parte da estrutura da Justiça Federal só existe para julgar demandas relacionadas ao RGPS. Além disso, são necessários procuradores federais para defender o INSS e defensorias públicas da União para ingressar com demandas das pessoas desfavorecidas. Some-se a isso os custos com a tramitação dos processos, o custeio de perícias judiciais e outras despesas geradas pelos processos envolvendo matéria previdenciária.

O relatório do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2894/2018, apontou que o custo médio de um processo judicial previdenciário é quatro vezes maior para os cofres públicos do que um benefício concedido na instância administrativa (R\$ 894,00 *versus* R\$ 3.734,00).

O Gráfico 1 revela uma queda no número de concessões do benefício a partir de 1995, especialmente em razão das alterações legais trazidas pela Lei 9.032/95. Contudo, indica um crescimento substancial após o ano de 2012, quando não houve qualquer alteração legislativa.

Gráfico 1 – Aposentadorias especiais concedidas entre 1995 até 2022



Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados extraídos da DATAPREV.

Se não houve alteração legislativa, o que poderia explicar o aumento da concessão dos benefícios a partir do ano de 2012? Nesse ano, ocorreu o julgamento do tema 534/STJ<sup>6</sup>, e a orientação do Superior Tribunal de Justiça alterou-se no sentido de considerar como meramente exemplificativo, e não taxativo, o rol de agentes nocivos considerados prejudiciais à saúde ou à integridade física, descritos pelos decretos previdenciários.

Esse entendimento tem ocasionado expressiva divergência quanto à interpretação das normas legais e constitucionais entre o INSS e o Poder Judiciário, visto que o INSS aplica o rol de forma taxativa, apenas considerando o que está descrito nos decretos regulamentares. Portanto, há um conflito em torno de normas jurídicas ou da interpretação a seu respeito. Marco Aurélio Serau Junior (2014, p. 64 e ss), em sua tese de doutoramento, denomina esse conflito como um conflito hermenêutico, pauta interpretativa do direito.

Essa discrepância de interpretações foi destacada no relatório de levantamento, Acórdão 2894/2018, realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), como um dos principais fatores que promovem a judicialização dos benefícios previdenciários, além da divergência quanto à matéria de fato e dos incentivos processuais à litigância. A atuação da Justiça Estadual também foi mencionada no relatório como um fator que contribui para a judicialização.

Conforme descrito de maneira simplificada na pesquisa realizada pelo INSPER em 2020 (p. 118), na divergência com relação à matéria de fato, o INSS e o Poder Judiciário têm entendimentos diferentes quanto a uma condição específica e particular do segurado, à ocorrência ou não de certos eventos exigidos para a incidência de regras jurídicas em casos concretos. Por exemplo, a avaliação do que seria considerada uma exposição permanente a um agente cancerígeno. Na divergência com relação à interpretação da norma, a questão diz respeito à atribuição de sentido ao texto. Por exemplo, na análise da questão da concessão da aposentadoria especial em razão de exposição a atividade perigosa, após 28/04/95, com risco de acidente.

Além desses riscos, o indeferimento de benefícios requeridos por segurados que atendem ou podem atender aos requisitos de elegibilidade foi apontado como um risco relevante para judicialização, conforme Acórdão nº 127/2025, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), ainda que menos impactante do que os apontados pelo relatório elaborado em 2018. Esse risco ocorre em situações em que há problemas na análise de requerimentos que deveriam ser deferidos, mas não são, em razão de falha do INSS na correta análise do direito dos segurados, com explícita ilegalidade, um conflito previdenciário denominado por Marco Aurélio Serau Junior (2014, p. 99) de pauta de legalidade.

---

<sup>6</sup> Tese firmada: As normas regulamentadoras que estabelecem os casos de agentes e atividades nocivos à saúde do trabalhador são exemplificativas, podendo ser tido como distinto o labor que a técnica médica e a legislação correlata considerarem como prejudiciais ao obreiro, desde que o trabalho seja permanente, não ocasional, nem intermitente, em condições especiais (art. 57, § 3º, da Lei 8.213/1991).

### 3.2 Os objetivos da política pública estão sendo alcançados e a intervenção está operando conforme esperado?

Nesse tópico, algumas perguntas devem ser colocadas em xeque: a concessão do benefício está, de fato, afastando o trabalhador do exercício da atividade nociva e, assim, evitando a exposição a longo prazo? Além disso, o benefício está sendo concedido de forma isonômica ou há discrepância entre grupos de beneficiários quanto à intensidade da concessão?

Trata-se de uma avaliação que busca o bem-estar do indivíduo, o qual pode ser diretamente atribuído a essa política pública de seguridade social (TCU, 2020, p. 99).

No julgamento do tema 709, o Supremo Tribunal Federal julgou pela constitucionalidade do § 8º do artigo 57, da Lei nº 8.213/91, que trata da vedação da continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não. Ponderou-se que, entre o direito constitucional do livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão e o dever do Estado de proteger a saúde, deveria ser preservado o direito à saúde do cidadão. O direito ao trabalho, inclusive com exposição a agente nocivo, é preservado desde que não cumulado com a aposentadoria especial.

Frederico Amado (2023, p. 1033) destaca que o Tribunal Superior do Trabalho já aplicava essa regra, firmando entendimento no sentido de que a concessão de aposentadoria especial acarreta a extinção do contrato de trabalho por iniciativa do empregado, dado que o objetivo da lei que reserva regras diferenciadas de previdência a algumas profissões é preservar o trabalhador do seu ambiente nocivo, conforme E-ARR 607.93.2010.5.09.0678.

O inciso XXII do art. 7º da Constituição Federal trata da redução dos riscos inerentes ao trabalho, mas a meta maior deve ser o artigo 225 da Constituição Federal, que garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, combinado com o art. 200, VIII, compreende o ambiente do trabalho.

Passa-se, assim, a visualizar um objetivo maior do que apenas o de reduzir o tempo necessário para a aposentadoria: a retirada do trabalhador do ambiente nocivo antes que a sua saúde seja afetada, considerando a previsão da perda progressiva da capacidade laborativa dessas pessoas no longo prazo. Ou seja, é uma medida preventiva (Leitão, 2013, p.51), com caráter protetivo.

Nas palavras de Sergio Pinto Martins (2025, p. 411), se o segurado foi aposentado porque trabalhava em condições que lhe prejudicavam a saúde, não se justifica se aposentar e continuar a exercer a mesma atividade profissional prejudicial à saúde. Contudo, no julgamento do tema 709/STF, no ano de 2020, ou seja, 25 anos após a vedação legal ao retorno à atividade nociva, foram apresentados dados que indicavam que grande parte dos trabalhadores que estavam em gozo do benefício de aposentadoria especial não estava afastada de suas atividades nocivas à saúde, mas continuavam exercendo as suas profissões.

Esses dados foram exibidos na manifestação do Procurador-Geral da República, apresentando que, em levantamento preliminar feito pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), existiriam cerca de 22.000 (vinte e dois mil) profissionais aposentados

especiais que continuavam exercendo atividades especiais, sendo destes 5.000 (cinco mil) trabalhadores da saúde<sup>7</sup>.

Questiona-se o efeito adverso da concessão, pois, como é possível reconhecer que um ambiente de trabalho é nocivo, e, por isso, conceder um benefício excepcional, com custo elevado ao cofre público e privilégio em relação a outros segurados, para proteger a saúde do trabalhador e, ao mesmo tempo, permitir que o segurado não se afaste de sua atividade?

O benefício de aposentadoria especial tem um custo elevado em comparação com a aposentadoria programada, tanto em relação à renda quanto à duração média. De acordo com o Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2024, a renda média do benefício é de R\$ 3.668,34 (três mil seiscentos e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos), ou seja, supera em mais de R\$ 1.000,00 (um mil reais) mensais o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição previdenciária, que possui valor médio de R\$ 2.664,54 (dois mil seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e quatro centavos). Além disso, a média de idade da concessão desse benefício é de 49,2 anos, enquanto a média de idade para o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição é de 55,6 anos para homens e 52,8 anos para mulheres, conforme estudo técnico realizado pelo Ministério da Economia e divulgado no julgamento do tema em análise.

Aliás, há novas situações práticas que foram criadas após o julgamento do tema 709/STF: o segurado se aposenta como especial e faz um contrato de prestação de serviço com o empregador, nas mesmas condições de trabalho nocivas, aumentando o mercado informal de trabalho através da pejetização. Além disso, os segurados passaram a optar pela concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, com a conversão de tempo especial em comum, como uma opção para continuar a exercer a atividade nociva, mesmo após a aposentação (opção válida para as situações de trabalho até a EC 103/2019).

Com relação a essa segunda situação, a vedação constitucional da conversão de tempo especial em comum, trazida pela EC nº 103/2019, contribuiu para a política de sustentabilidade financeira, sem ofensa ao art. 201 da Constituição Federal, pois o reconhecimento de tempo de serviço especial não implica necessariamente a existência do direito à sua conversão. Nesse sentido, André Studart Leitão (2013, p. 202), anteriormente à vedação constitucional, defendia que, se a finalidade da aposentadoria excepcional é resguardar a saúde do indivíduo afastando-o da atividade nociva antes do advento da incapacidade, essa presunção só teria espaço se houver a prestação exclusiva da atividade especial.

Com relação aos grupos de beneficiários, conforme já apontado no tópico anterior, há diversas “especialidades” no Brasil, sobretudo em razão da divergência de interpretação das normas e de entendimento quanto à matéria de fato pelo Poder Judiciário e pelo INSS.

<sup>7</sup> Nas manifestações como *amicus curiae* apresentadas no julgamento do tema 709/STF, o Hospital de Clínicas de Porto Alegre apontou que havia em seu quadro de funcionários 1.040 profissionais de saúde aposentados, sendo 219 aposentados especiais. O Grupo Hospitalar Conceição, no Rio Grande do Sul, também apontou que há 1.323 profissionais de saúde aposentados, sendo 156 pela aposentadoria especial.

#### 4 DAS MUDANÇAS NECESSÁRIAS NO CURSO DA IMPLEMENTAÇÃO

Diante do que foi apresentado, conclui-se que é necessário corrigir a rota, pois o que se projetou em teoria e modos práticos não tem funcionado. A proposta de Felipe Mêmolo Portella (2020, p. 132 e ss) é salutar, em busca de superar as falhas apontadas. Objetivando aproximar a interpretação da norma feita pelo INSS e pelo Poder Judiciário, destaca a necessidade de criação de uma agenda regulatória sobre o tema, conduzida pelo Poder Executivo Federal. A Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP) é o fórum oficial do governo federal responsável por discutir temas referentes à segurança e saúde no trabalho, em especial as Normas Regulamentadoras (NRs), e tem por atribuição essa agenda regulatória, conforme Decreto nº 11.496, de 19 de abril de 2023. Desde o ano de 2010, conforme noticia o Ministério do Trabalho e Emprego no portal gov.br (Brasil, 2020), a CTPP está discutindo, em grupo de trabalho, como aprimorar a regulamentação sobre o tema, com a revisão da Norma Regulamentadora nº 15, de 6 de julho de 1978.

Felipe Mêmolo Portella pondera que é essencial retomar de forma sistemática os estudos técnicos<sup>8</sup>. A reduzida quantidade de informações técnicas prejudica a tomada de decisões em diversos campos, como a reavaliação dos limites ocupacionais para agentes químicos, alinhando-os aos limites internacionais; análise dos riscos enfrentados por trabalhadores expostos aos agentes biológicos; tempo de trabalho tolerável em atividades nocivas, considerando probabilidades; determinação objetiva do conceito de permanência para avaliar agentes qualitativos; eficácia dos equipamentos de proteção individual; e identificação de novos riscos à saúde que devem ser considerados insalubres.

Da mesma forma, é necessário que o relatório de impacto esclareça, de forma motivada, por que determinados agentes previstos na legislação trabalhista como nocivos à saúde devem ou não ser desconsiderados pela legislação previdenciária, levando-se em consideração que determinados agentes não causam efeitos nocivos a longo prazo pela acumulação da exposição.

Feitos esses estudos e admitida a ampla participação da sociedade para a elaboração, é necessária a atualização legislativa, estipulando-se um rol de agentes nocivos totalmente vinculante<sup>9</sup>. Qualquer alteração dos critérios deve ocorrer no próprio rol taxativo, por meio de processos administrativos bem estruturados e abertos à participação de toda a sociedade. A interferência do Poder Judiciário deve se limitar a apurar irregularidades nesse processo administrativo.

Considerando ainda a inclusão do requisito etário para a concessão do benefício pela EC nº 103/2019, Pessoa, Cardoso e Castro (2022, p.20) propõem, nos casos em que o empregador não consegue realocar o trabalhador em outra função, a previsão legislativa de um sistema híbrido, em que se pagaria parte da aposentadoria especial antecipada por meio de seguro privado a cargo dos empregadores, deixando o restante,

<sup>8</sup> Inclusive, o parágrafo 1º do art. 68 do Decreto 3.048/99 dispõe que: "A Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia promoverá a elaboração de estudos com base em critérios técnicos e científicos para atualização periódica do disposto no Anexo IV".

<sup>9</sup> No âmbito trabalhista, o TST possui entendimento consolidado no sentido de que inexistindo a previsão de atividade ou operação insalubre na NR-15, não há direito a adicional de insalubridade, ou seja, a lista é exaustiva, conforme súmula 448, I.

que foi financiado até o momento da aposentadoria, a cargo do sistema público, de modo a reequilibrar a taxa de reposição ou substituição pela aposentadoria especial preventiva.

Por outro lado, para diminuir a divergência de entendimento quanto à matéria de fato entre a via administrativa e a via judicial, é necessário aprimorar as formas de comprovação da atividade especial, dado que questões de fato podem ser resolvidas por diversos meios de prova. O PPP (Perfil Profissiográfico Previdenciário) eletrônico, em vigor desde 01.01.2023, tentou corrigir algumas falhas de preenchimento da documentação por parte da empresa, sobretudo por ser preenchido de forma contemporânea ao período trabalhado. Contudo, já foram identificados problemas quanto ao preenchimento da metodologia de medição do ruído, por exemplo, pois continua sendo permitido que a empresa indique livremente no campo de texto, muitas vezes divergindo do que está escrito no LTCAT (Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho). O ideal seria que o sistema eletrônico fosse alimentado tanto pelo LTCAT quanto pelo PPP.

Por outro lado, é preciso definir que qualquer controvérsia acerca da veracidade das informações contidas na documentação previdenciária, bem como eventuais omissões de informações que nela deveriam constar, é matéria que extravasa o litígio travado com a Previdência Social, sendo dirimível apenas pela Justiça do Trabalho, nos termos da norma de competência definida no art. 114 da Constituição Federal.

Adriane Bramante de Castro Ladenthin (2020, p. 294) destaca que se a empresa forneceu o Perfil Profissiográfico Previdenciário, mas há erros quanto à profissiografia, quanto ao setor de trabalho ou à função exercida, é a Justiça do Trabalho que detém a competência. O INSS não tem legitimidade ad causam para defender que a documentação preenchida pelo empregador está correta, bem como desconhece quais são as testemunhas do empregador que podem confirmar ou infirmar o que está escrito. Da mesma forma, o custo de uma perícia judicial não pode ser transferido para a sociedade, na sede de uma lide previdenciária, com justiça gratuita, dado que é dever da empresa providenciar a documentação correta, inclusive sob pena de multa e crime por falsidade ideológica.

Além disso, deveria existir na legislação um prazo para que o empregado requeresse a correção das informações desses documentos, pois diligenciar situações de trabalho apenas no momento da aposentadoria, quando já se passaram mais de 30 ou 40 anos da prestação do serviço torna a prova impossível. Felipe Mêmolo Portela vai além e defende que deveria ser estabelecido um prazo decadencial para o reconhecimento de um vínculo como especial (2020, p. 165).

É preciso ainda que os peritos federais façam a análise completa de todos os agentes nocivos existentes no PPP e de todos os documentos apresentados pelo segurado, inclusive com a abertura de exigência administrativa para que o segurado promova a necessária correção do documento, se for o caso, ou junte o programa de gerenciamento de risco ou LTCAT, caso se verifique a incorreção da metodologia de medição do agente adotada no preenchimento do documento pela empresa. A análise administrativa não pode ser pautada apenas no PPP, nos casos de não reconhecimento do período como especial.

Por fim, para diminuir erros administrativos que impactam na judicialização, é necessário o aperfeiçoamento da análise administrativa, evitando a análise fracionada de períodos de um mesmo PPP por diferentes peritos, o que gera decisões contrárias.

Destaca-se ainda a necessária correção no sistema CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) para permitir que as informações sobre períodos de atividade especial reconhecidos na via judicial (ou não reconhecidos) sejam inseridos no sistema definitivamente, evitando rediscussões em ações futuras<sup>10</sup>.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o novo modelo tecnológico industrial pós-fordista, ocorreram grandes transformações no parque industrial. As condições de trabalho não são as mesmas da década de 1960. As fábricas estão menores, muitas vagas de emprego foram fechadas e substituídas por robôs. As economias estão cada vez mais aceleradas.

Portanto, não é possível pensar políticas de higiene e saúde ocupacional do trabalho da mesma forma que na época em que surgiu o benefício de aposentadoria especial.

Com a publicação da NR 9 e a criação do Programa de Prevenção dos Riscos Ambientais (PPRA), em 1994, o Ministério do Trabalho e Emprego passou a dar maior relevo às ações de reconhecimento, avaliação e controle. A NR 9 trouxe o conceito de nível de ação, a discussão dos riscos com a Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) e a integração com o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO).

Atualmente, há uma pressão da sociedade para que as empresas apresentem soluções para resolver problemas ambientais e sociais, alinhadas com a Agenda 2030 da ONU, que inclui saúde, bem-estar, trabalho decente e crescimento econômico.

Com o advento do estado neoliberal, é crucial uma economia estável para atrair investimentos estrangeiros em empresas, o que só é possível com segurança jurídica e conformidade com um sistema normativo constitucional que equilibre as funções de necessidade e escassez dos subsistemas potencialmente conflitantes, com a necessária alocação eficiente de recursos. Conforme enfatiza Felipe Dantas, (2022, p. 234), isso inclui as reformas previdenciária e tributária, teto de gastos, desregulamentação e desestatização.

Como observado neste estudo, a judicialização em torno do benefício de aposentadoria especial é uma questão que demanda atenção. Os principais fatores que contribuem para a judicialização, apontados por Marco Aurélio Serau Junior (p. 98 e ss., 2014) são a pauta interpretativa, nos casos em que há divergência de entendimento quanto à matéria de fato e a divergência quanto à interpretação das normas legais e constitucionais, e a pauta de legalidade, com clara violação da administração previdenciária (INSS) daquilo que já está efetivamente previsto na norma jurídica sobre direitos previdenciários e não é cumprido ou executado.

Para mitigar a divergência quanto à interpretação das normas legais e constitucionais entre o INSS e o Poder Judiciário, é essencial revisar a política pública com a criação de uma agenda regulatória. São necessárias alterações legislativas embasadas em estudos

<sup>10</sup> Atualmente essas informações ficam registradas apenas nos sistemas PLENUS, que não se comunica com o CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais), sistema utilizado pelo INSS para verificação de cômputo de tempo de contribuição.

de impacto *prévios* conduzidos pelos órgãos governamentais, com atualização contínua baseada em dados científicos e estatísticos, alinhados com estudos internacionais pertinentes. Especial atenção deve ser dada aos tópicos que concluíram ser necessário o afastamento após 15, 20 ou 25 anos de trabalho com exposição efetiva a determinados agentes nocivos, do elenco de agentes considerados como nocivos à saúde, em razão da exposição a longo prazo, bem como à melhoria na caracterização qualitativa dos agentes, atualmente mal definidos e causa de frequente litígio.

Além disso, para diminuir a divergência de entendimento quanto à matéria de fato, faz-se necessário o aperfeiçoamento das formas de comprovação da atividade especial perante a via administrativa, incluindo a adoção de um prazo para que os segurados possam contestar as informações lançadas em seus Perfis Profissiográficos Previdenciários (PPP) eletrônicos, após a data de sua demissão, bem como o aperfeiçoamento da análise da documentação apresentada pelo perito federal, para que não seja limitada à análise apenas do PPP, mas de todos os documentos apresentados no processo administrativo.

Por fim, para mitigar os problemas na análise dos requerimentos que deveriam ser deferidos, mas não são, em razão das falhas do INSS, é crucial aprimorar os sistemas para a análise dos benefícios, incluindo o treinamento de peritos e servidores.

Com a adoção dessas medidas, espera-se não apenas diminuir a judicialização, mas também reorientar a abordagem conceitual e regulatória, adaptando-a à economia globalizada e concentrando os debates jurídicos na efetiva proteção dos trabalhadores, conforme enfatiza Juan Carlos Cortez González (2009, p. 45).

## REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. **Curso de direito e processo previdenciário**. 17 ed. revista, atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília, v. 29, n. 12, Dezembro 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122024\\_final.pdf](https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps122024_final.pdf). Acesso em: 25 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma regulamentadora nº 15 (NR-15)**. Publicado em: 22 out. 2020. Atualizado em: 12 dez. 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/GiJ4t>. Acesso em: 29 abr. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Tema 709**. Rel: Min. Dias Toffoli. Data do Julgamento: 08 de Junho de 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/XHUiu>. Acesso em: 16 maio 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2894/2018** - Plenário. Rel: André de Carvalho. Processo nº 022.354/2017-4. Tipodeprocesso: Relatório de Levantamento (RL). Data da sessão: 05 dez. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2235420174.PROC%2520/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 22 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 127/2025** - Plenário. Rel: Bruno Dantas. Processo nº 019.644/204-8. Tipo de processo: Relatório de Levantamento (RL). Data da sessão: 29 jan.2025. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao>. Acesso em: 25 abr. 2025.

BITENCOURT, Caroline Müller, LOLLI, Eduardo Henrique, COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas Públicas. **Revista sequência: estudos jurídicos e políticos**. p. 1-54, n. 90, 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução*. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1–31, 2023. DOI: 10.35699/2525-8036.2023.46716. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revice/article/view/e46716>. Acesso em: 16 maio 2024.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Avaliação nº1439662**. STN e SOF. Trajetória de crescimento de despesas com precatórios e RPV no período de 2010 a 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1488609>. Acesso em: 16 abr. 2025.

CORTÉS GONZÁLEZ, Juan Carlos. **Derecho de la protección social**. Bogotá: Legis, 2009.

DANTAS, Fabrício. **Direito Financeiro Estratégico**. São Paulo: D'Plácido, 2022.

GARCIA, Gustavo Felipe Barbosa. **TRT 2ª Região, meio ambiente do trabalho: direito, segurança e medicina do trabalho**. São Paulo: Método, 2006.

INSPER, Instituto de Ensino e Pesquisa. **Ajudicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. Brasília: CNJ, 2020, p.118.

JORNAL DO BRASIL, 1960. **Goulart convida à agitação pela Lei da Previdência**. 19 de Maio de 1960, 1º caderno. Disponível em: [https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=030015\\_08&pagfis=5124](https://memoria.bn.gov.br/docreader/DocReader.aspx?bib=030015_08&pagfis=5124). Acesso em: 03 jun. 2024.

LADENTHIN, Adriane Bramante de Castro. **Aposentadoria Especial**. 5 ed. Curitiba: Juruá, 2020.

LEAL, Bruno Bianco. PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em Crise. Diagnóstico e análise econômica do Direito Previdenciário**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, P.123

LEITÃO, André Studart. **Aposentadoria Especial**. 2 ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 43 ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

PESSOA, Rodrigo Monteiro; CARDOSO, Jair Aparecido; CASTRO, Rogério Alexandre de Oliveira. Retrocesso social na reforma da aposentadoria especial operada pela EC nº109/2019. **Revista de Informação Legislativa**. v. 60. n. 238. Brasília: 2022, Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril\\_v60\\_n238\\_p79.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/60/238/ril_v60_n238_p79.pdf). Acesso em: 16 maio 2024.

PORTELA, Felipe Mêmolo. **A Inconsistência regulatória da insalubridade por exposição ao ruído ocupacional**: Diagnóstico e propostas de superação. Dissertação (Mestrado em Direito) – FGV - Fundação Getúlio Vargas. Escola de Direito de São Paulo, 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. **Resolução do conflito Previdenciário e Direitos Fundamentais**. 2014. 255 p. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos; BERBEL, Fábio Lopes Vivela. **Manual de Aposentadoria Especial**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

Data de submissão: 06 nov. 2024. Data de aprovação: 29 abr. 2025.

[artigo original]

## A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SEGURADOS ESPECIAIS: EFEITOS PARA O ORÇAMENTO PÚBLICO E PARA A SOCIEDADE

Raphael Silva Rodrigues<sup>1</sup>  
Rodrigo Almeida Magalhães<sup>2</sup>  
Thiago Penido Martins<sup>3</sup>

### Resumo

O presente artigo busca, por essência, mensurar impactos sociais e financeiros do crescente fenômeno da judicialização de demandas previdenciárias dos segurados especiais e identificar quais são as medidas plausíveis para evitar que conflitos que poderiam ser resolvidos administrativamente sejam levados ao Poder Judiciário. Para tanto, objetivou-se demonstrar a importância da observância do fenômeno para a gestão política e judiciária; analisar quais são os índices de concessão de benefícios previdenciários para segurados especiais no âmbito administrativo e no âmbito judicial; bem como compreender os fatores que levam os segurados especiais ao Judiciário. Dessa forma, evidenciou-se quais são os efeitos negativos do fenômeno mencionado, tanto para os pretensos beneficiários, quanto para o poder público, bem como quais são as medidas satisfatórias para dirimir esses efeitos.

**Palavras-chave:** Judicialização. Previdência. Análise Econômica do Direito. Segurados Especiais.

## THE LITIGATION OF SOCIAL SECURITY CLAIMS BY SPECIAL INSUREDS: EFFECTS ON THE PUBLIC BUDGET AND ON SOCIETY

### Abstract

This paper fundamentally seeks to assess the social and financial impacts of the growing phenomenon of judicialization of social security claims for special beneficiaries. It also aims to identify plausible measures to prevent conflicts that could be resolved administratively from being brought to the Judiciary. To this end, the objective is to demonstrate the significance of observing this phenomenon for political and judicial management. The analysis encompasses examining the rates of approval of social security benefits for special beneficiaries in both administrative and

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Direito pela UFMG. Especialista em Direito Tributário pela PUC/MG. Professor Universitário (Mestrado, MBA/Especialização e Graduação). Membro integrante de Bancas Examinadoras de Concursos Públicos. Advogado e Consultor Jurídico.

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito pela PUC/MG. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (Mestrado e Doutorado) da PUC/MG. Professor Titular do Centro Universitário Unihorizontes. Professor Associado da UFMG. Advogado.

<sup>3</sup> Doutor em Direito Privado pela PUC/MG. Mestre em Direito e Especialista em Direito pela FDMC/MG. Procurador Autárquico do Município de Belo Horizonte/MG. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e do Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública e Cidadania (UEMG).

judicial realms, as well as understanding the factors that lead these beneficiaries to the judiciary. Consequently, the article highlights the negative effects of the mentioned phenomenon, both for prospective beneficiaries and for the public sector. Additionally, it proposes satisfactory measures to mitigate these effects.

**Keywords:** Judicialization. Pension. Economic Analysis of Law. Special Insured.

## 1 INTRODUÇÃO

Mudanças demográficas como envelhecimento populacional, altas taxas de desemprego e instabilidade econômica, atreladas ao aumento da conscientização sobre os direitos previdenciários são fatores que contribuem para uma maior demanda previdenciária em uma população. Além dos fatores mencionados estarem presentes no cenário brasileiro, ocasionando um aumento esperado da busca pelos benefícios previdenciários, o déficit de servidores da autarquia responsável pela análise dos benefícios provoca um exame superficial e na retração das concessões administrativas. Essa retração, por sua vez, gera o aumento da busca judicial dos demandantes que desejam ter o seu direito assegurado.

A previdência social brasileira é marcada, usualmente, por contribuições obrigatórias, está garantida constitucionalmente e é entendida como uma política pública, posicionando-se ao lado da assistência social e da saúde para comporem o grande arcabouço protetivo da seguridade social. O caráter contributivo compulsório, entretanto, é excepcionado para o chamado segurado especial. (Maranhão; Vieira Filho, 2018).

O segurado especial é uma categoria de trabalhador rural definida pelo Regime Geral de Previdência Social, destinada aos agricultores familiares, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas que exercem atividades rurais de subsistência, cuja renda provém majoritariamente da produção agrícola, pecuária, extrativista vegetal ou pesqueira.

Embora a Constituição Federal tenha igualado formalmente os trabalhadores do campo e da cidade, há um desequilíbrio entre eles quanto à capacidade probatória da atividade laborativa exercida. Os segurados especiais possuem uma hipossuficiência, afinal, costumam passar a vida laboral sem registrar suas diversas atividades - nem se cobra deles que assim o façam. Isso faz com que a análise autárquica que já é superficial e precária aumente os índices de indeferimento de concessões administrativas.

É fato que, pelo Princípio da Inafastabilidade da Prestação Judicial, positivado no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário, qualquer lesão ou ameaça a direito.

Todavia, se o direito é lesionado ou ameaçado pela própria administração pública - nesse caso a indireta - torna-se relevante o questionamento das causas dessa lesão, para que sejam encontradas as soluções possíveis, a fim de garantir que, tanto os direitos da seguridade social sejam concretizados, como a administração tenha a menor onerosidade possível ao resguardar esses direitos.

## 2 O FENÔMENO DA JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS

Apesar de a Previdência Social brasileira ter sido instituída há um século, por

meio do Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923, inicialmente, é tarefa arriscada afirmar, com precisão, em que momento se iniciou a judicialização de demandas previdenciárias no Brasil.

Todavia, foi a Constituição Federal de 1988 que, além de ter positivado o princípio da inafastabilidade, consagrou o acesso à justiça como direito fundamental. Desde então, a judicialização das demandas previdenciárias tem sido uma opção para aqueles que se sentem prejudicados ou que não conseguem obter seus benefícios de forma administrativa.

Tal opção é salutar para a preservação dos direitos previdenciários, afinal o sistema previdenciário está sujeito à litigiosidade e é papel do Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional da Administração. (Medauar, 1999 p. 392). No entanto, nos últimos anos, o que tem ocorrido é um aumento significativo de processos previdenciários que estão sobrecarregando o Judiciário e prejudicando tanto a Fazenda Pública, quanto os demandantes que almejam ter o seu direito efetivado.

É sabido que o Estado, em suas mais diversas manifestações é o maior litigante brasileiro, ou seja, aquele que mais figura em processos no Poder Judiciário.

Ainda, com o objetivo de identificar os maiores litigantes da Justiça e subsidiar eventuais políticas judiciárias voltadas à redução da litigiosidade, o relatório “Justiça em Números 2022”<sup>4</sup> trouxe a primeira versão do Painel de Grandes Litigantes, que nos permitiu concluir que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi o maior litigante no polo passivo, em ações ajuizadas no ano de 2022.

Figura 1 - Tela inicial do Painel de Grandes Litigantes

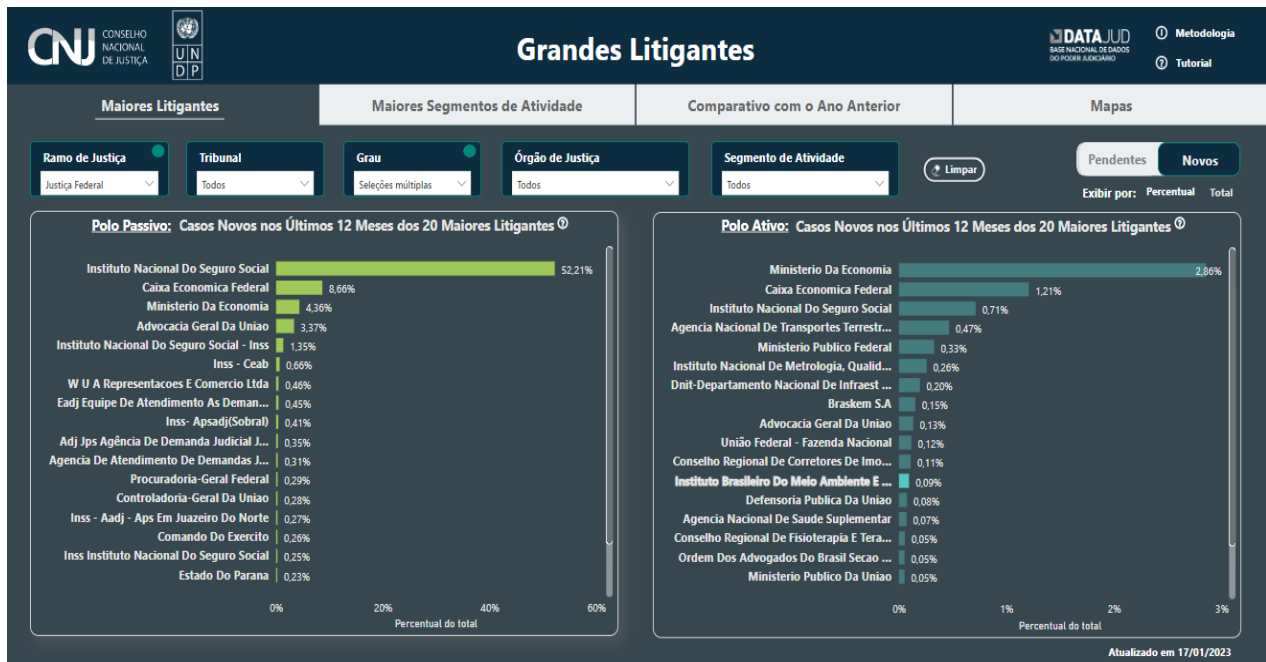


Fonte: Painel de Grandes Litigantes – Jan/2023.

No período supracitado o INSS esteve presente no polo passivo em 9,77% das ações ajuizadas no Poder Judiciário. Podemos verificar no gráfico a seguir que, no mesmo período, das ações ajuizadas na Justiça Federal, onde as ações judiciais previdenciárias são majoritariamente propostas, o INSS figurou no polo passivo em 52,21% delas.

Figura 2 - Painel de Grandes Litigantes na Justiça Federal

<sup>4</sup> Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004.



Fonte: Painel de Grandes Litigantes – Jan/2023.

Portanto, diante dos dados apresentados, podemos concluir que a autarquia federal responsável por promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social figura no polo passivo em mais da metade das ações ajuizadas na Justiça Federal em razão, entre outros fatores, do alto índice de indeferimento administrativo.

### 3 O CONCEITO DE SEGURADO ESPECIAL

Dentro do espectro previdenciário existe a categoria do segurado especial. Neste grupo enquadraram-se os agricultores, extrativistas vegetais, pescadores artesanais, indígenas e quilombolas que individualmente ou em regime de economia familiar exercem atividades rurais de subsistência, cuja renda provém majoritariamente das suas produções (BRASIL, 1991). Os benefícios previdenciários aos quais o segurado especial pode ter direito incluem auxílio-doença rural, aposentadoria por idade rural, salário-maternidade rural e pensão por morte rural.

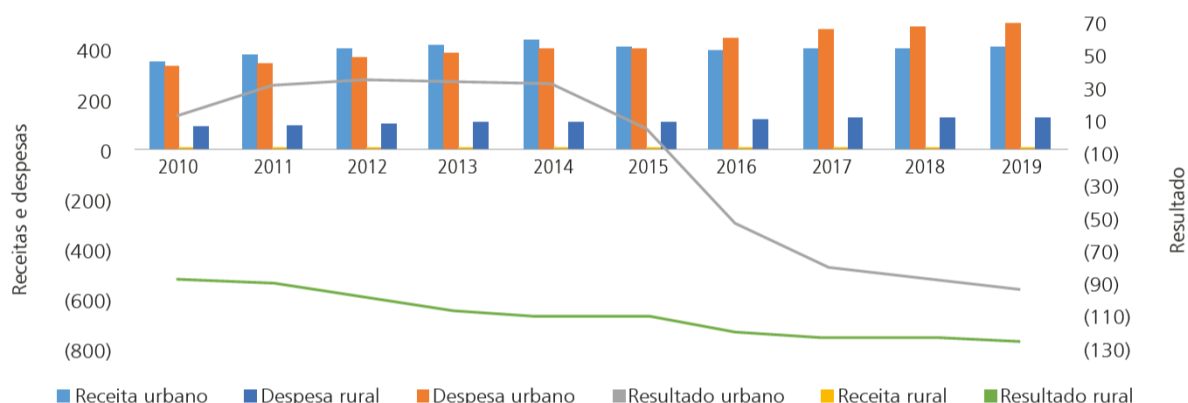
Consoante mencionado anteriormente, o caráter contributivo compulsório é excepcionado para essa categoria (Maranhão; Vieira Filho, 2018 p. 7). A crescente judicialização de demandas previdenciárias, por si só, já gera diversos efeitos sociais e orçamentários, no entanto, essa peculiaridade dos segurados especiais acrescenta mais uma variável ao impacto que é objeto de estudo do presente trabalho. Nesse sentido, *Sztajn*, na nota da tradução de Mackaay e Rosseau (2015, p. 79), salienta que:

[...] por força de norma constitucional, pessoas que nunca contribuíram para a previdência social recebem benefícios que, ainda quando de valor não significativo individualmente, dados o número de beneficiários e os

aumentos do salário mínimo superiores às taxas inflacionárias, geram outro desequilíbrio que afeta as contas da Previdência Social.

Conforme destacado em parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o referido desequilíbrio decorrente da concessão de benefícios não condicionados à contribuição se traduz na maior geração de despesas do que de receitas ao orçamento público, notadamente nas modalidades urbanas da previdência social. (TCU, Parecer Prévio nº 018.177/2020-4, 2020). É o que pode ser observado no seguinte gráfico extraído do Parecer:

Figura 3 - Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural (R\$ bilhões/valores corrigidos)



Fontes: RREO<sup>5</sup> – dez/2019 e BEPS<sup>6</sup> – dez/2019.

A discrepância observada entre receitas e despesas das modalidades acima disposta é aceitável e dialoga com o princípio da justiça social e com o caráter distributivo da Constituição Federal. Todavia, o que se pretende nesse trabalho é demonstrar que, para além da alocação de recursos, que já é desigual, a ineficiência da administração pública em tratar das análises de demandas previdenciárias excede a onerosidade aceitável.

## 4 FATORES QUE LEVAM O SEGURADO ESPECIAL AO JUDICIÁRIO

### 4.1 Morosidade burocrática no INSS

Há de se destacar que, com a constitucionalização do princípio da inafastabilidade da jurisdição, foi consolidado um entendimento de que as esferas judicial e administrativa são independentes e, por isso, não há necessidade de prévio requerimento administrativo para o ajuizamento de demandas judiciais.

Todavia, no ramo do direito processual civil existem algumas exceções para a inafastabilidade irrestrita da jurisdição. Uma delas é a necessidade de prévio requerimento

<sup>5</sup> Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

<sup>6</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social.

administrativo para que haja ação judicial contra o INSS, pleiteando a concessão de benefícios previdenciários.

Este entendimento foi consolidado, em sede de repercussão geral, no Tema 350 do STF, que também aduz que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas.

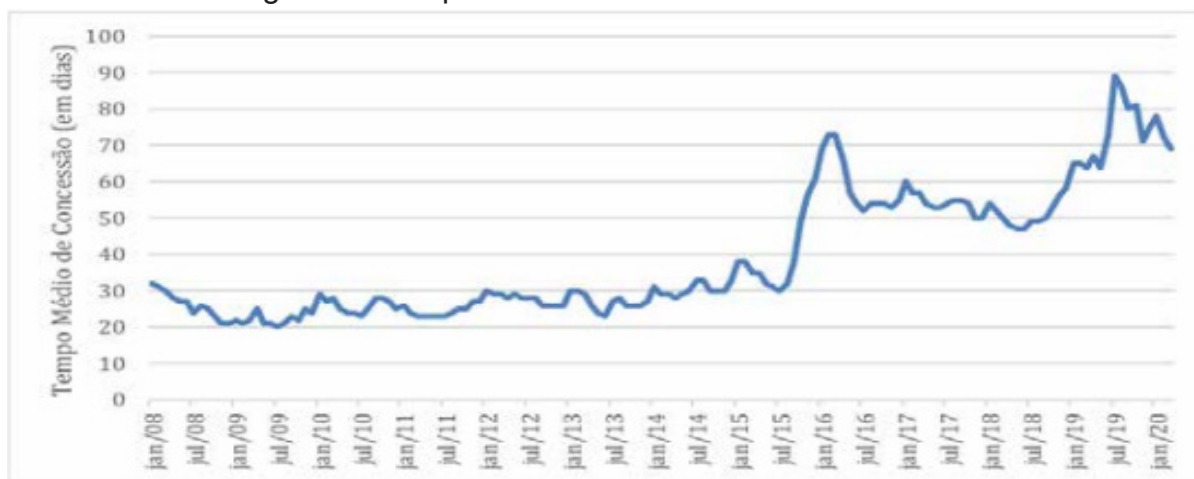
Faz-se importante ressaltar que, para que haja interesse de agir, a exigência é de prévio requerimento administrativo, não de indeferimento do pedido. Afinal, o que acontece em muitos dos casos que levam o segurado especial ao Judiciário é a morosidade burocrática ou a inação da autarquia.

O INSS possui um prazo legal, que varia dependendo do tipo de benefício, para decidir se o segurado possui ou não o direito ao benefício pretendido. Os prazos foram definidos por meio de acordo firmado entre o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 2020. Caso a autarquia não julgue o pedido no prazo, o interessado poderá ingressar com ação de concessão do benefício pretendido na justiça.

Trata-se de uma modalidade de judicialização de políticas públicas que difere do padrão usualmente identificado na literatura, em que o administrado diverge de uma decisão administrativa e, por isso, procura a revisão dessa decisão no Judiciário (Maranhão; Azevedo; Ferraz, 2014). Em razão da demora, o Judiciário é acionado para que a entidade administrativa decida, e não para revisar eventual decisão negativa.

Assim como o fenômeno da judicialização, a morosidade mencionada é crescente. É o que pode ser verificado no gráfico apresentado a seguir.

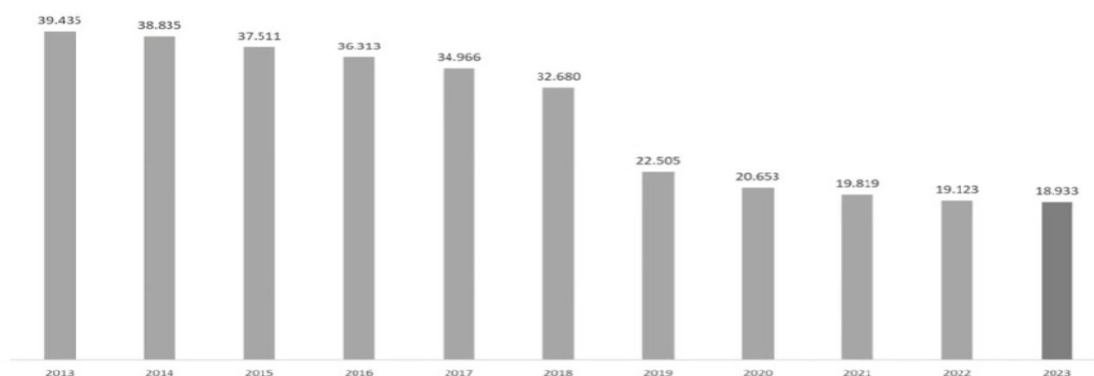
Figura 4 - Tempo médio de concessão de benefícios



Fonte: Elaborado pelo CNJ/INSPEP com base nos dados do BEPS.

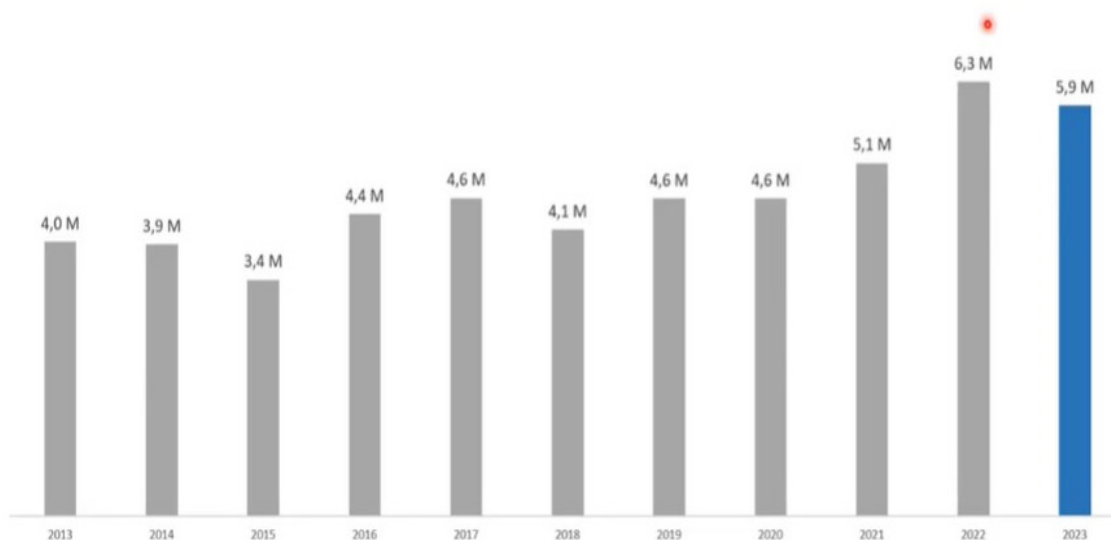
O crescimento do tempo médio de análise é decorrente da combinação de dois fatores principais: a redução do quadro de servidores do INSS e o aumento de requerimentos de benefícios. Ambos os fatores podem ser observados com maior clareza nos gráficos apresentados a seguir.

Figura 5 - Quantidade de Servidores do INSS, considerando apenas servidores da carreira do seguro social - regime jurídico único.



Fonte: Painel Estatístico de Pessoal.

Figura 6 – Quantidade de benefícios decididos pelo INSS



Fonte: Síntese. Realizada a projeção do ano de 2023.

#### 4.2 INOBSERVÂNCIA DE PRECEDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES NAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS DO INSS

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em parceria com o Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), realizou uma pesquisa empírica a respeito dos impactos da atuação do Poder Judiciário sobre a política pública previdenciária. No relatório final dessa pesquisa, publicado em 2020, foi levantada a hipótese de que a judicialização



de benefícios previdenciários seria estimulada pelo descompasso entre entendimentos administrativos e jurisprudenciais.

Afinal, as decisões dos tribunais superiores e da Turma Nacional de Uniformização (TNU) versam constantemente sobre os critérios de análise para a concessão de benefícios - o que é considerado como atividade especial, possibilidade ou não de acumulação de benefícios, teto do valor do benefício, entre outras questões com relação às quais os juízes e o INSS podem ter posições divergentes (CNJ, 2020).

Ainda segundo o Conselho Nacional de Justiça (2020, p.113):

[...] o servidor que avalia administrativamente a concessão ou não de um benefício aplica os dispositivos de um ato administrativo, elaborado pela Procuradoria do INSS em consonância com a direção da autarquia. Essa cadeia normativa, porém, nem sempre se atualiza para acompanhar mudanças jurisprudenciais de maneira imediata. Esse descompasso de atualização pode acabar gerando indeferimentos administrativos judicializáveis na ponta da cadeia de decisão do INSS, [...]. (grifo nosso)

No âmbito dos segurados especiais, a título de exemplo, alguns dos precedentes que não costumam ser observados são a Súmula nº 14 da Turma Nacional de Uniformização: “Para a concessão de aposentadoria rural por idade, não se exige que o início de prova material corresponda a todo o período equivalente à carência do benefício”, e o Tema nº 11 da mesma turma: “A exigência de início de prova material contemporânea para concessão do salário maternidade à segurada especial pode ser flexibilizada”. Ambas buscam estabelecer uniformidade no tocante à prova da atividade rural.

A pesquisa mencionada anteriormente contou com entrevistas semiestruturadas com atores-chave do sistema previdenciário, do sistema judicial e de representantes de segurados. Entre outras conclusões, as entrevistas mostraram que além da inobservância de alguns precedentes, o processo de interiorização de outros não é dinâmico. Para um dos entrevistados “haveria casos de entendimentos já reconhecidos como pacificados na cúpula do INSS, mas que demoram a chegar ao conhecimento do operador do INSS na ponta”.

Desse modo, a inobservância da jurisprudência emerge como um dos elementos que ocasionam a retração das concessões administrativas e, por conseguinte, estimula a judicialização, haja vista que é conhecido que o Poder Judiciário mantém entendimentos diversos dos aplicados.

#### **4.3 ASSIMETRIA ENTRE O PERFIL DE ATUAÇÃO DO SERVIDOR DA AUTARQUIA E DOS OPERADORES DO DIREITO**

Assim como a não internalização da jurisprudência no INSS, a divergência em torno da interpretação do Direito é um dos principais fatores que levam à judicialização previdenciária. Isso ocorre, principalmente, por conta das diferenças entre a atuação do servidor responsável pela análise dos benefícios previdenciários e a atuação dos operadores do direito, atuantes em um processo previdenciário.

É importante destacar que é atribuição da Procuradoria-Geral Federal, órgão

vinculado à Advocacia-Geral da União, representar judicialmente as autarquias e fundações federais.

Entretanto, nas lições de Figueredo (2023, p. 14):

Trazendo a discussão para o campo próprio do contencioso previdenciário relacionado aos segurados especiais, é nítido que o papel do Procurador Federal não pode (e não deve) se limitar à defesa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em juízo, muito menos se apegar unicamente aos ditames legais. (grifo nosso).

Portanto, considerando os benefícios que os segurados especiais podem ter direito, a discrepância entre a análise administrativa e a análise judiciária é ainda maior. Afinal, o Advogado Público possui um ofício de natureza híbrida (defensor do ente público e fiscal da ordem jurídica justa) e, por isso, exerce um papel interpretativo que leva em consideração o contexto probatório e a dificuldade de formalizar as relações de trabalho no meio rural (Figueredo, 2023).

Assim como a atuação do advogado público, a atuação dos magistrados também deve considerar as peculiaridades que envolvem o processo previdenciário, notadamente tratando-se dos segurados especiais. É o que foi aludido em voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (2018, p. 5), no Agravo Interno de Agravo em Recurso Especial n. 578.883-RS:

[...] contornos especiais demandam do julgador um olhar diferenciado para as pretensões que envolvem a concessão de uma prestação previdenciária, permitindo a adoção de técnicas diferenciadas de análise, mais condizentes com a realização das exigências de um direito fundamental, a fim de garantir um processo justo, que dê efetividade à proteção social que estas demandas encerram.

Por outro lado, uma prática recorrente, que resulta no aumento significativo dos indeferimentos administrativos, é a análise autárquica que prescinde da devida consideração dos princípios constitucionais. Trata-se de abordagem excessivamente focada muitas vezes numa aplicação do direito que desconsidera o contexto fático dos casos em questão.

Nessa perspectiva, de acordo com Vaz (2020, n. p.):

São escandalosos os casos de negativa de concessão de benefícios sob o argumento da falta de prova dos requisitos prescritos em lei, como tempo de contribuição e/ou de trabalho rural, incapacidade laboral ou demonstração do exercício de atividade especial.

Portanto, se a atuação do Procurador Federal não se restringe à defesa do ente, a análise realizada administrativamente também não deve ser estritamente legalista e tendente a negar uma concessão que possivelmente ocorrerá na via judicial posteriormente.

## 5 O IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

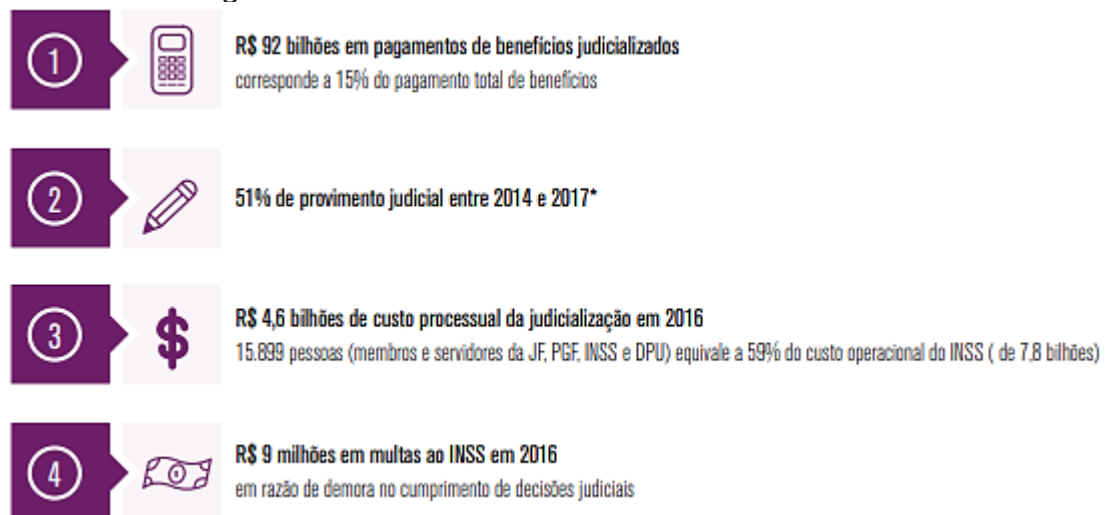
Com o advento de novas tecnologias e com o interesse cada vez maior da comunidade jurídica e política, embora as fontes de estatísticas do Poder Judiciário tenham se tornado mais confiáveis e completas, mensurar o impacto orçamentário ou financeiro da judicialização de demandas previdenciárias dos segurados especiais não é tarefa fácil.

Isso porque os estudos ainda são realizados de maneira centralizada, isto é, tratando o fenômeno da judicialização como um acontecimento que abrange toda a seguridade social. E de fato, por razões já apresentadas no presente trabalho, o fenômeno engloba toda a seguridade social, entre outras políticas públicas. Todavia, torna-se possível extrair aspectos que oneram excessivamente o Estado, através de informações gerais.

Nesse sentido, no período de setembro de 2017 a julho de 2018, o TCU realizou levantamento sobre a judicialização dos benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social, envolvendo aposentadorias, auxílios-doença e outros benefícios, somente deferidos após discussão na Justiça. O objetivo do levantamento foi identificar os efeitos e os custos da judicialização para o Estado e para os pretensos beneficiários, mapear as causas, as iniciativas positivas para reduzi-los, os principais processos de trabalho e riscos envolvidos, bem como possíveis ações de controle. Foram analisados dados do período de 2014 a 2017.

Ao final dos trabalhos, o Tribunal de Contas da União obteve diversas conclusões. Algumas delas estão representadas na figura a seguir e serão analisadas separadamente.

Figura 7 – Painel de conclusões do levantamento



Fonte: Levantamento realizado pelo TCU. TC: 022.354/2017-4.

Em relação à proporção que representa a parcela de pagamento de benefícios decorrente de decisões judiciais (15%), não seria razoável conceber a porcentagem ideal como nula. Isso se deve ao fato de que nenhum órgão público é imune a equívocos, e questões controversas inevitavelmente persistirão, especialmente quando consideramos

a complexidade inerente ao regime da previdência social. Contudo, a quantidade de pagamentos de benefícios concedidos judicialmente foi consideravelmente alta quando comparada com o pagamento total, resultando em um vultoso dispêndio financeiro.

Acerca da taxa de provimento judicial das demandas previdenciárias ajuizadas, a taxa de provimento referente a alguns dos benefícios dos segurados especiais pode ser ainda maior. É o que se pode verificar na figura a seguir:

Figura 8 – Padrão de decisão por tipo de benefício e por TRF

	TRF1			TRF3			TRF4			TRF5		
	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.	PROC.	PARC.	IMPR.
BPC Idoso	66%	3%	31%	44%	10%	47%	72%	6%	22%	43%	5%	52%
BPC Deficiência	61%	3%	36%	37%	8%	55%	77%	2%	20%	41%	0%	59%
Tempo Contr.	60%	12%	29%	38%	20%	42%	62%	7%	31%	59%	15%	27%
Idade Urbana	62%	4%	34%	38%	17%	45%	58%	9%	33%	58%	12%	30%
Idade Rural	57%	1%	42%	46%	10%	44%	89%	0%	11%	52%	2%	45%
Aposentadoria por Invalidez/ Auxílio-Doença*	63%	7%	30%	34%	14%	51%	53%	7%	40%	57%	15%	29%
Morte Urbana	67%	3%	30%	53%	11%	36%	68%	5%	27%	57%	6%	37%
Morte Rural	85%	0%	15%	71%	0%	29%				50%	0%	50%
Reclusão	64%	5%	31%	47%	7%	46%	77%	2%	21%	54%	20%	26%
Tempo Contribuição Geral	61%	2%	37%	37%	31%	32%	68%	19%	12%	48%	18%	33%

Fonte: INSPER em parceria com o CNJ (grifo nosso).

O fato representado evidencia que grande parte da irresignação com a retração administrativa tende a ser legítima e corrobora com os fatores que levam o pretense beneficiário ao Judiciário.

Quanto à terceira conclusão delineada na figura 7, destaca-se que, apesar de representar menos de um quinto do montante total de pagamentos de benefícios, os custos processuais associados à judicialização alcançaram 59% do custo operacional do INSS no ano de 2016. Em outro momento, o relatório do levantamento revelou que o custo operacional médio de um processo judicial previdenciário era quatro vezes mais oneroso para os cofres da União, que o de um requerimento administrativo simples para benefício previdenciário, considerando apenas processos na 1ª instância da Justiça Federal.

Por fim, o montante desembolsado em multas pelo INSS revela a duplicidade do prejuízo financeiro, evidenciando não apenas a ineficiência administrativa que sobrecarrega e onera excessivamente a máquina pública, mas também a incapacidade da autarquia em cumprir tanto as suas funções primárias, como as decisões judiciais a ela pertinentes.

## 6 O IMPACTO SOCIAL

Ao adicionar o inciso LXXVIII ao artigo 5º da Constituição Federal, que estabelece: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.” (BRASIL, 1988), a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, elevou o princípio da celeridade processual ao status de direito fundamental.

A partir da disposição constitucional depreende-se que o referido princípio deve ser observado em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, no contexto dos processos previdenciários, a observância da duração razoável do processo assume uma importância ainda mais destacada.

Tal importância advém da natureza alimentar dos benefícios, pois consistem em valores devidos aos segurados ou a seus dependentes, em momentos adversos, nos quais se encontram impedidos de auferir, por meio de seu trabalho, as verbas salariais essenciais para a própria subsistência.

No mesmo seguimento, em voto do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho (2018, p. 5), no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial n. 578.883-RS (2014/0232782-2), foi destacado que:

[...] 2. O processo previdenciário tutela um direito de relevância social fundamental. Na ação previdenciária há uma presumível contingência social, em razão do caráter alimentar da prestação, que se relaciona com a sobrevivência digna do autor da ação. Soma-se, a tais peculiaridades, a costumeira hipossuficiência econômica e informacional dos titulares de direitos previdenciários.

Para os segurados especiais, a hipossuficiência econômica mencionada tende a ser ainda mais costumeira, pois essa categoria enfrenta desafios adicionais, como a falta de regularidade nos rendimentos, sazonalidade das atividades agrícolas e a vulnerabilidade a condições climáticas adversas. Desafios que podem acarretar em períodos de baixa produtividade ou dificuldades financeiras imprevistas. Ademais, a natureza majoritariamente informal e autônoma das atividades profissionais da categoria também pode agravar a instabilidade financeira, tornando-os mais propensos a situações de vulnerabilidade econômica.

Dada a essencialidade dos benefícios previdenciários, a não efetivação destes pode acarretar em diversos danos que transcendem o aspecto meramente financeiro. Em primeiro plano, a falta de asseguramento desses benefícios implica prejuízo direto no atendimento às necessidades básicas do segurado. Adicionalmente, a demora na concessão pode desencadear significativos impactos na saúde e na qualidade de vida do beneficiário, uma vez que a obtenção de cuidados médicos adequados pode ser dificultada. Esses efeitos adversos são agravados quando se considera o contexto familiar, onde a ausência de recursos pode reverberar em outros desafios, afetando a dinâmica e o bem-estar de toda a família.

Conforme demonstrado na análise acerca dos fatores que levam o segurado especial ao Judiciário, a morosidade burocrática do INSS, assim como o fenômeno

da judicialização, é crescente. Contudo, quando essa morosidade se combina com a lentidão intrínseca aos processos judiciais, exacerbada pela carga excessiva sobre o Judiciário, os impactos sociais negativos tornam-se ainda mais acentuados. A soma desses fatores não apenas frustra a expectativa de uma resolução expedita e eficiente para os beneficiários, mas também contribui para um cenário em que a sociedade sofre as consequências da demora na concretização de direitos previdenciários essenciais.

Diante do exposto, é factível concluir que, embora o exercício da função jurisdicional seja uma alternativa na busca pela efetivação das demandas previdenciárias dos segurados especiais, a demora na tutela dos direitos desses segurados resulta em impactos profundamente adversos.

## **7 ALTERNATIVAS PARA DIRIMIR OS EFEITOS DA JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS PREVIDENCIÁRIAS DOS SEGURADOS ESPECIAIS**

Os diversos desafios enfrentados pelos segurados especiais na busca pela tutela dos seus direitos evidenciam a urgência de uma abordagem estatal mais eficiente e sensível. A judicialização, embora ampare legítimas reivindicações, impõe custos significativos ao sistema, refletindo em um impacto financeiro e social considerável.

Nesse contexto, as medidas que promovam a otimização do Instituto Nacional do Seguro Social e, por conseguinte, da análise administrativa são as mais intuitivas, uma vez que a autarquia foi instituída com o propósito fundamental de atender às demandas sociais e previdenciárias de seus contribuintes e assemelhados.

Entre elas destacam-se: o aumento do quadro de funcionários por meio de concursos públicos para suprir o déficit demonstrado; capacitação dos servidores para aplicação de uma análise baseada em princípios constitucionais e não somente em uma interpretação estritamente legal; fortalecimento dos canais de comunicação que veiculam as informações sobre os novos entendimentos jurisprudenciais; e as medidas que promovam a agilidade na análise administrativa.

Não obstante, para garantir o direito fundamental a um julgamento célere, há uma forte ênfase na adoção de meios alternativos (ou adequados) de solução de conflitos, como a negociação, mediação, conciliação e arbitragem (Canto; Gaspar; Mativi, 2020 n.p).

Recentemente, novos meios de solução alternativa de conflitos com influência tecnológica vêm surgindo como, por exemplo, a “Online Dispute Resolution – ODR” (“resolução online de litígios”). Essa alternativa consiste na combinação das referidas soluções alternativas com as tecnologias da informação e da comunicação. Todavia, de acordo com Arbix (2017, p. 65): “[...] as tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas agem como vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos”.

A aplicação dessa novidade apresenta-se como uma alternativa viável em fases pré-processuais, com o objetivo de mitigar a judicialização por meio de procedimentos específicos que estimulam tanto a autocomposição quanto a heterocomposição.

A fusão entre as peculiaridades das tecnologias e os métodos alternativos de resolução abre caminho para uma abordagem mais ágil na gestão de controvérsias, promovendo, assim, a busca por soluções justas e efetivas.

Contudo, no contexto dos segurados especiais, a viabilidade dessa alternativa exige uma análise mais cautelosa. É importante ressaltar que, mesmo durante a transição para a completa digitalização dos serviços prestados pelo INSS, foi assegurado o acesso presencial às agências em regiões com maior exclusão digital. Considerando a habitual hipossuficiência financeira e informacional, os segurados especiais podem encontrar dois tipos de exclusão digital: exclusão de acesso, relacionada às possibilidades de utilização desse recurso; e exclusão de uso que consiste na falta de competências digitais que impede o manejo da tecnologia (Palacios, R.A. et al., 2020). Em 2022, apenas 67,5% dos domicílios localizados em zona rural possuíam acesso à *internet* no Brasil (CETIC, 2022).

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante ao exposto destaca-se a notável relevância do tema em análise para a gestão judiciária e para as políticas públicas. A gestão previdenciária do INSS e a judicialização tornaram-se matéria de alto risco para a Administração Pública Federal, considerando que o público-alvo dos benefícios operados pelo INSS engloba, cerca de, 52% da população brasileira e, em torno de, 48% da despesa primária da União. Ineficiências na gestão desses benefícios podem afetar negativamente a vida de dezenas de milhões de pessoas e gerar desperdícios vultosos de recursos (TCU, 2022). Dessa maneira, os impactos analisados revelam-se de extrema pertinência e de abrangência nacional.

A análise extensiva das demandas previdenciárias dos segurados especiais no contexto brasileiro revela uma realidade complexa, permeada por desafios políticos, administrativos, jurídicos e socioeconômicos.

A lentidão nos processos administrativos do INSS, combinada com a sobrecarga do Judiciário, resulta não apenas em atrasos na concretização dos direitos previdenciários, mas também em efeitos adversos que transcendem o aspecto financeiro. A falta de asseguramento desses benefícios compromete diretamente o atendimento das necessidades básicas dos segurados, impactando sua saúde, qualidade de vida e dinâmica familiar.

Tais efeitos reforçam a necessidade premente de reformas e aprimoramentos no Instituto Nacional do Seguro Social. Investimentos em aumento do quadro de servidores, capacitação e alinhamento de interpretações às diretrizes constitucionais surgem como medidas cruciais para mitigar a sobrecarga judicial e garantir uma análise mais justa e ágil das demandas previdenciárias.

Além disso, a busca por meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e conciliação, emerge como uma estratégia complementar para aliviar a pressão sobre o Judiciário e promover soluções mais rápidas e satisfatórias para os beneficiários.

Diante desses desafios, o aperfeiçoamento dos processos administrativos do INSS e o fortalecimento da interação entre os atores envolvidos no sistema previdenciário surgem como caminhos cruciais para aprimorar a proteção social aos segurados especiais.

Em síntese, a compreensão aprofundada dos desafios enfrentados pelos

segurados especiais, aliada a iniciativas que visem aprimorar a eficiência dos sistemas previdenciário e judicial, é crucial para mitigar os impactos sociais e orçamentários da judicialização. A busca por soluções que conciliem a proteção dos direitos previdenciários com a racionalidade financeira do Estado representa um passo essencial na construção de um sistema mais equitativo e eficiente.

## REFERÊNCIAS

ARBIX, Daniel do Amaral. **Resolução Online de Controvérsias**. São Paulo: Intelecto, 2017.

BARROSO, Relator: Min. Roberto. **Tema 350. Prévio requerimento administrativo como condição para o acesso ao Judiciário**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3966199&numeroProcesso=631240&classeProcesso=RE&numeroTema=350>. Acesso em: 04 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 08 jun. 2023

BRASIL. TNU. **Súmula nº 14**. Diário de Justiça da União. Brasília. 2004. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=14>. Acesso em 10 out. 2023.

BRASIL. TNU. **Tema nº 11**. Diário de Justiça da União. Brasília. 2011. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-11>. Acesso em 10 out 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial**. 578.883-RS (2014/0232782-2). Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Brasília, 20 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2894/2018. **Acórdão 2.894 do Tribunal de Contas da União**. Brasília.

CANTO, Francine; GASPARG, Lucas Henrique de Lucia; MATIVI, Mariana. **Inciso LXXVIII – princípio da razoável duração do processo**. Disponível em: <https://www.politize.com.br/artigo-5/duracao-razoavel-do-processo/>. Acesso em: 11 set. 2023.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2022**, Brasília, DF, CETIC. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ajudicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**. 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPEP\\_2021-02-08.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Relatorio-Final-INSPEP_2021-02-08.pdf) .

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html>. Acesso em: 08 jun. 2023.

FIGUEREDO, I. **O perfil de atuação do advogado público e a questão probatória nos processos judiciais de segurado especial**. Ilhéus, 2023. Trabalho apresentado em conclusão de pós-graduação da AGU.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

JUSTIÇA, Conselho Nacional de (org.). **Justiça em Números: panorama justiça em números**. Panorama Justiça em Números. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 09 maio 2023.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. Tradução Rachel Sztajn. **Análise Econômica do Direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARANHÃO, Rebecca Lima Albuquerque; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Previdência rural no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2018.

MARANHÃO, Juliano Souza de Albuquerque; AZEVEDO, Paulo Furquim de; FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio (Coords.). **Direito Regulatório e Concorrencial no Poder Judiciário**. São Paulo: Singular, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

PALACIOS, R.A. *et al.* **Exclusão Digital em processos de Transformação Digital: uma revisão sistemática de literatura**. Revista Gestão.Org, V. 18, Edição 2, 2020, p. 198-213.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer Prévio nº 018.177/2020-4**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2019/resultado-previdenciario.htm>. Acesso em 10 maio 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Lista de alto risco da administração pública federal 2022**: Gestão de benefícios administrados pelo INSS, 2022. Disponível em: [https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao\\_de\\_beneficios\\_administrados\\_pelo\\_inss.html](https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html). Acesso em 02 nov. 2023.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Direito Hoje. A judicialização dos benefícios previdenciários por incapacidade**: da negativa administrativa à retração judicial. 2021. Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=2174](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2174). Acesso em: 06 maio 2023.

Data de submissão: 25 abr. 2024. Data de aprovação: 05 mar. 2025.



**[Direitos Humanos, Direito Internacional e Diversidade]****A APLICAÇÃO DOS ACORDOS PREVIDENCIÁRIOS INTERNACIONAIS COMO MECANISMOS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL**Gabriela Heiden<sup>1</sup>Mayara Pellenz<sup>2</sup>**Resumo**

O presente trabalho tem como objeto de estudo os acordos internacionais dentro do âmbito do direito previdenciário, com enfoque nos países que integram a América do Sul, buscando assim analisar as formas de aplicação destes dispositivos, somado a reflexão de garantia da proteção social dos migrantes. Nos últimos anos este assunto vem recebendo maior enfoque devido ao grande fluxo migratório na América do Sul e América Latina. Uma das principais características destes dispositivos é justamente proteger o trabalhador migrante, efetivando seu direito ao acesso as suas prestações previdenciárias, e, de igual forma, seu acesso aos institutos de seguridade social. Acontece que, muito destes imigrantes se encontram desamparados devido as regras cada vez mais restritivas a respeito do campo de aplicação dos acordos previdenciários internacionais, sofrendo também com a falta de aporte das contribuições previdenciárias entre países, sendo essas restrições fomentada pela atual política, a qual se mostra cada vez mais restritiva, prejudicando a aplicação e a evolução plena destes direitos.

**Palavras-Chaves:** Acordo Previdenciário Internacional; América do Sul; Direito Previdenciário; Imigrantes.

**THE APPLICATION OF INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY AGREEMENTS AS SOCIAL PROTECTION MECHANISMS IN SOUTH AMERICA****Abstract**

The present work has as its object of study the international agreements within the scope of social security law, with an approach in the countries that make up South America, thus seeking to analyze the forms of application of these devices, in addition to the reflection of the guarantee of social protection for migrants. In recent years, this subject has received greater attention due to the large migratory flow in South America and Latin America. One of the main characteristics of these devices is precisely to protect migrant workers, making effective their right to access their

<sup>1</sup> Graduação em direito pelo Centro Universitário SOCIESC de Blumenau (2023).

<sup>2</sup> Doutoranda em Administração pelo Programa de Pós Graduação da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Direito pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade Meridional de Passo Fundo - RS. Docente do Curso de Direito no Centro Universitário UNISOCIESC, em Blumenau - SC. Docente do Curso de Direito na UNISUL, em Itajaí SC. Docente no Curso de Direito da UNIAVAN - Balneário Camboriú e Itapema - SC. Professora substituta na Universidade de Blumenau (FURB), em Blumenau-SC. Professora no Grupo Oswaldo Cruz (COC) de Educação em Balneário Camboriú. Advogada.

social security benefits, and, likewise, their access to social security institutes. It turns out that many of these immigrants find themselves helpless due to the increasingly restrictive rules regarding the scope of application of international social security agreements, also harming the lack of transportation of social security contributions between countries, and these restrictions are fostered by the current policy, which is shown to be increasingly restrictive, undermining the application and full development of these rights.

**Keywords:** Immigrants; International Pension Agreement; Social Security; South America.

## 1 INTRODUÇÃO

A imigração sempre existiu na sociedade, e acontece por inúmeros motivos, atualmente, nota-se que o fenômeno tem ocorrido principalmente devido as instabilidades políticas, procura por uma melhor qualidade de vida, e oportunidades de trabalho. Assim, tanto o país que recebe estes imigrantes, quanto o país nacional destes, acabam tendo uma responsabilidade humanitária e social para com essas pessoas.

Desta forma, ao entender que os direitos advindos da Seguridade Social, tais como, a Previdência e a Assistência Social, são os mecanismos de proteção dos indivíduos e dos trabalhadores de uma maneira geral, viu-se a necessidade da criação de parcerias internacionais, para que, principalmente os trabalhadores migrantes, fossem amparados por estes institutos.

Contudo, a atual política mundial demonstra uma força atuando contra a aplicação destes acordos de forma abrangente. E, atualmente pode-se notar que o direito de acesso a benefícios previdenciários pelos trabalhadores migrantes está se tornando cada vez mais restritivo, com apenas acesso as benesses básicas como aposentadoria por idade, pensão por morte e incapacidade.

Além disto, também é possível notar que, a aplicação dos regramentos dos acordos nem sempre é benéfico ao trabalhador, eis este ser amparado pelo sistema de totalização, que acaba gerando benefícios proporcionais, e rendas mensais mais baixas que o habitual. E por fim, os acordos não atingem os nacionais que migram de países que não possuem acordos com o país de escolha, fazendo com que uma parcela considerável de trabalhadores se encontre a margem da sociedade.

Assim, os problemas de pesquisa que serão apresentados neste trabalho envolvem os seguintes questionamentos, como funciona a aplicação de acordos internacionais em âmbito previdenciário, e qual a proteção social dos nacionais e imigrantes na América Latina dentro deste contexto? E como são tratados os Imigrantes de países acordantes e não acordantes dentro do cenário dos acordos previdenciários internacionais na América Latina?

O assunto em questão possui grande relevância social, por dois motivos principais, o primeiro é relativo à globalização do mundo moderno, onde o indivíduo pode exercer atividades laborativas em qualquer lugar do mundo, e este tem direito as suas prestações previdenciárias de forma integral, independente do seu país de escolha. E a segunda, é a proteção daqueles que se encontram em situação de grave risco social em seus países de origem, e precisam de amparo estatal de outro país.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo estudar a forma de aplicação dos acordos previdenciários internacionais, no contexto dos países integrantes da América do Sul, com o intuito de analisar as questões de proteção social do migrante, dentro e fora do acordo. Evidenciando assim que, os acordos previdenciários internacionais são de certa forma um grande mecanismo para efetivação de direitos sociais e previdenciários, fomentando o trabalho internacional e alavancando economias por meio do intercâmbio de mão obra, contudo, este mesmo dispositivo vem se tornando restritivo de direito por não abranger todos os trabalhadores migrantes e, não ter resolvido a problemática dos aportes de contribuição.

A metodologia utilizada para a realização deste estudo será o indutivo. A técnica de pesquisa será pesquisa bibliográfica, legislativa e documental. Além disso, serão analisados dados das organizações internacionais de migrações e da mídia para a obtenção de informações relevantes sobre o tema.

A estrutura deste artigo está organizada em cinco fases. Na primeira, será apresentada a introdução e a contextualização do tema. Na segunda, serão analisadas as formas de aplicação dos acordos previdenciários internacionais e a proteção social na América do Sul. Na terceira, será estudado os fluxos e as problemáticas migratórias dentro da América do Sul e Brasil e a atuação dos acordos dentro destes países. Na quarta, serão discutidos a respeito da proteção social dos imigrantes na América do Sul, dentro do contexto dos acordos previdenciários internacionais. Por fim, na quinta fase, serão apresentadas as considerações finais e as alternativas para uma política previdenciária internacional mais inclusiva.

## **2 A FORMA DE APLICAÇÃO DOS ACORDOS PREVIDENCIÁRIOS INTERNACIONAIS E A PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA DO SUL**

No presente capítulo, busca-se estudar e compreender as duas grandes esferas de proteção social dentro do contexto de seguridade social estatal, que engloba tanto a Previdência em seu conceito e caráter contributivo, e a Assistência Social, com o foco nos indivíduos nacionais e estrangeiros que não podem manter-se em termos econômicos e sociais. Não só, também tem o objetivo de demonstrar a forma de aplicação dos conceitos de seguridade social em âmbito internacional através dos acordos internacionais previdenciários dentro dos países que constituem a América do Sul.

### **2.1 A previdência e a assistência social**

Uma das principais características do Estado Contemporâneo é a inclusão, no rol de direitos fundamentais, dos chamados Direitos Sociais, dentro de uma concepção de proteção quanto às perdas, diminuição, e da condição de subsistência, utilizando-se assim de um Estado intervencionista, capaz não só de regular, mas também de impor obrigações com o intuito de garantir a vida com dignidade.

É dizer que, o respeito à dignidade não deve ser enfrentado como um dever de abstenção do Estado na invasão do espaço individual da autonomia, mas cabe à organização estatal criar mecanismos de proteção da pessoa para que este não seja tratado como mero instrumento econômico ou político pelos órgãos do poder público ou

pelos seus semelhantes.

Com apoio nos pensamento do Professor e Jurista Robert Alexy (1993), que traz que, os Direitos Sociais se legitimam em função da construção de um mínimo de condições existenciais do ser humano, e, referindo-se aos Direitos Sociais Fundamentais do indivíduo em face do Estado, afirma que, em função da preservação da autodeterminação do ser humano, que se obtém não apenas a partir da liberdade de agir, mas sim de uma liberdade de fato, tendo que ter o mínimo a ser provido para assegurar as condições mínimas de vida digna.

Portanto, com o intuito de concretizar a proteção social necessária principalmente para aqueles que exercem atividade laborativa, tem-se a previdência social, que, nas palavras do Professor João Batista Lazzari (2020, p. 21):

A previdência social é, portanto, o ramo da atuação estatal que visa a proteção de todo o indivíduo ocupado numa atividade laborativa remunerada, para a proteção dos riscos decorrentes da perda ou redução, permanente ou temporária, das condições de obter seu próprio sustento. Eis a razão pela qual se dá o nome de seguro social ao vínculo estabelecido entre o segurado da previdência e o ente segurador estatal.

Contudo apenas a Previdência não esgota as necessidades da população, tendo em vista que atende apenas a parcela populacional laborativa e que contribui financeiramente para o sistema. Ficando excluídos portanto desta rede de proteção aqueles que não possuem atividade.

Assim, cumpre ao Estado prestar outra forma de amparo, a conhecida como assistência social, que de forma indireta, também é vinculada ao sistema de previdência, tendo em vista que englobam o mesmo objetivo social.

Tanto é verdade que, a previdência e a assistência social estão elencadas juntas perante o Art. 194º da Constituição Federal, como entes complementares. Veja-se:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (Brasil, 1988).

Desta forma, dentro da proteção social advinda do Estado, se tem duas esferas, a Previdência Social, para aqueles que tem condições de contribuir, e a Assistência Social, para os indivíduos que não conseguem manter-se economicamente e socialmente, construindo assim o instituo da seguridade social.

Frisa-se, a seguridade social engloba um conceito mais universal, sendo destinado a todos que dela necessitem, é na verdade o gênero da qual são espécies a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde.

Nas palavras do professor, Sérgio Pinto Martins (2023, p. 30), as espécies se dividem em:

A Previdência Social vai abranger, em suma, a cobertura de contingências decorrentes de doença, invalidez, velhice, desemprego, morte e proteção à maternidade, mediante contribuição, concedendo aposentadorias, pensões etc. A Assistência Social irá tratar de atender os hipossuficientes, destinando pequenos benefícios a pessoas que nunca contribuíram para o sistema (ex.: renda mensal vitalícia). A Saúde pretende oferecer uma política social e econômica destinada a reduzir riscos de doenças e outros agravos, proporcionando ações e serviços para a proteção e recuperação do indivíduo.

O Estado, portanto, vai atender às necessidades que o ser humano vier a ter, oferecendo a esta certa tranquilidade quanto ao presente, e, principalmente, quanto ao futuro, por meio de políticas públicas de amparo.

## 2.2 A aplicação dos acordos previdenciários internacionais

Os acordos internacionais dentro do direito previdenciário servem como instrumento de coordenação internacional da interação dos sistemas de Previdência Social e Assistência Social entre os países como forma de agir na proteção do trabalhador migrante.

Pois assim determina a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que deixa em claro em seu Artigo 22º e 23º o que segue:

Artigo 22 - Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo 23 - 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. 4. Todo ser humano tem direito a organizar sindicatos e a neles ingressar para proteção de seus interesses (Organização das Nações Unidas, 1948).

Além da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a OIT (Organização Internacional do Trabalho), além de editar as normas internacionais trabalhistas, também estabelece convenções e recomendações atinentes a Previdência Social

Desta forma, os acordos internacionais dentro do contexto previdenciário têm dois propósitos principais, o primeiro de consolidar os mecanismos de proteção e seguridade social auxiliando o trabalhador migrante a acessar as suas prestações previdenciárias

nos países em que prestou trabalho, e, o segundo propósito de isentar a dupla tributação da contribuição social ao trabalhador temporariamente ou definitivamente expatriado.

Para que o acordo seja firmado e estes propósitos possam ser aplicados no campo material, é necessário que os países possam representar sua vontade e atuar em parceria com os países acordantes.

Desta forma, pelo entendimento da professora Manoela L. Massignan (2021, p. 67-68), tem-se três pontos para a aplicação efetiva dos acordos, que seria o campo de aplicação material, campo de aplicação pessoal e o princípio da territorialidade.

A respeito do **campo de aplicação material**, diz que cada Estado-Parte vai determinar quais os tipos de regime que o acordo irá abranger, as categorias profissionais, e pontos a respeito da tramitação do processo administrativo destes benefícios.

Para o **campo de aplicação pessoal**, define os destinatários das normas internacionais criadas por cada Estado-Parte. Desta forma, em respeito ao princípio de igualdade de tratamento entre direitos e deveres aos trabalhadores nacionais e internacionais, as normas do acordo devem ser aplicadas a todas as pessoas que estiverem ou estão sujeitas a legislação previdenciária de um ou mais Estados-Partes, estendendo este direito aos seus dependentes.

Ainda, não existe a exigência de residir no Estado-Parte no momento da solicitação, em conformidade com o princípio da conservação das expectativas de direito e da exportabilidade das prestações. Sendo a condição exigida pela norma internacional é a sujeição do trabalhador ao regime de previdência de um ou ambos Estados-Partes.

Por fim, sobre o **princípio da territorialidade**, este princípio tem primazia dentro do direito internacional, e dita que, cada Estado deve aplicar as pessoas, os bens e aos fatos ocorridos dentro do seu território, o seu ordenamento jurídico. Frisa-se, a territorialidade de um Estado compreende a área geográfica terrestre que delimita o Estado, bem como o espaço aéreo e os espaços marítimos.

Portanto, o trabalhador migrante estará sujeito as contribuições, filiação e leis da previdência social do país onde estiver. Salvo em algumas exceções que podem estar previstas em alguns acordos, onde o trabalhador poderá optar para qual país contribuir, tendo em vista a eventualidade do trabalho.

Assim, resta evidente que, os acordos internacionais dentro do âmbito previdenciário, vieram para reforçar a ideia de proteção social advinda da previdência social, e assim, trouxe a proteção previdenciária para a escala mundial e globalizada do mundo atual, protegendo o trabalhador migrante e o imigrante de cada país, sendo está uma função essencial do mundo moderno tendo em vista a atualização do trabalho e das relações sociais, onde hoje as fronteiras não necessariamente são um problema.

### 2.3 Os acordos internacionais previdenciários na América do Sul

A América do Sul é composta por 13 (treze) países, são eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, França (Guiana Francesa), Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Neste contexto, tem-se dois grandes nichos de acordos internacionais que abrangem o direito previdenciário na América do Sul em relação ao Brasil, o primeiro diz respeito aos acordos multilaterais, e o segundo aos acordos bilaterais.

Os acordos multilaterais correspondem ao acordo do Mercosul, que tem como países signatários: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e a Convenção Iberoamericana em vigor para os países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Paraguai, Peru, Portugal e Uruguai. Já a respeito dos acordos bilaterais, ou seja, que ocorrem apenas entre dois países, o Brasil, dentro da América do Sul, possui acordo junto com o Chile (Secretaria da Previdência, 2023).

Dos acordos multilaterais, o Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social, que entrou em vigor no Brasil em 19/05/2011, é o primeiro instrumento a nível Ibero-Americano, que protege os direitos de trabalhadores migrantes, suas famílias e trabalhadores multinacionais.

O respectivo acordo abrange a totalização de períodos de contribuição realizados dentro dos países signatários do acordo, e disponibilizam os benefícios por idade ou velhice, incapacidade ou morte das pessoas que, em razão do trabalho por conta de outrem ou da atividade independente, se tenham deslocado a dois ou mais Estados Parte, cumprindo nos mesmos Estados períodos de contribuição, de seguro ou de emprego(Ibero-Americano, [2023]).

Já o acordo relativo ao Mercado Comum do Sul, ou, MERCOSUL, que passou a vigorar em território brasileiro em 01/06/2005, é um processo de integração regional, conformado por seus signatários, com o objetivo principal de propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos, mediante a integração competitiva das economias nacionais e do mercado internacional. Em resumo, o MERCOSUL foi criado com o objetivo de promover o desenvolvimento de seus estados membros.

No MERCOSUL, vigora a livre circulação de bens, serviços, e fatores produtivos, sendo também facilitada a circulação de pessoas. Ao longo dos anos, há também uma maior interação com as áreas de trabalho, ciência, saúde, e principalmente seguridade social (Aras, 2022).

Desta forma, os trabalhadores de um estado-parte integrante do MERCOSUL, tem direito aos períodos de seguro ou contribuição cumpridos no território de outros estados-partes, podendo ser considerados para a concessão de benefícios por velhice, idade avançada, invalidez ou morte. Essas normas estão dispostas nas próprias condições do acordo Multilateral de Previdência Social do Mercosul e seu regulamento administrativo.

Por fim, a respeito do acordo bilateral entre Brasil e Chile, começou a vigorar em 01/03/1993, e atualizado em 01/09/2009, neste contexto, foi determinado pelos Estados-Partes o que se encontra perante o Decreto nº 7.281, de 1º de setembro de 2010, que diz em seu Artigo 2º o que segue:

Art. 2º: 1.O presente Convênio será aplicado: I) Por parte do Brasil, à legislação do Regime Geral da Previdência Social, observado o disposto no Artigo 19, no que se refere aos seguintes benefícios: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; e c) pensão por morte. II) Por parte do Chile, à legislação sobre: a) o Sistema de Aposentadoria por Velhice, Invalidez e Pensão por Morte, baseado em capitalização individual; e b) os Regimes de Aposentadoria por Velhice, Invalidez e Pensão por Morte administrados pelo “Instituto de Normalización Previsional”. 2.O

presente Convênio aplicar-se-á igualmente às disposições legais que no futuro complementem ou modifiquem aquelas mencionadas no parágrafo anterior (Brasil, 2010).

Desta forma, tem-se que, os benefícios por velhice/idade, invalidez e morte se encontram amparados pelo Decreto acima destacado.

Contudo, percebe-se que, alguns países mesmo que pertencentes ao continente da América do Sul não participam dos acordos previdenciários internacionais, tanto bilaterais quanto os multilaterais em relação ao Brasil ou aos acordos de bloco, sendo eles: Venezuela; Colômbia; Guina francesa e Suriname.

Em primeiro lugar, a respeito da Venezuela, atualmente o país não tem mais participação e não chegou a assinar quaisquer outros novos acordos relativos à previdência internacional e direitos sociais, principalmente em relação ao Brasil e aos Estados Sul Americanos, isso porque, o respectivo país vem passando por uma grande instabilidade política e social e se encontram vítimas de uma grande crise econômica.

Além dos desdobramentos ocasionados pelos problemas políticos do país, a Venezuela já vem apresentando desde 2013 um desejo de não participar de blocos econômicos e acordos sociais, tanto é que, o país se retirou oficialmente do sistema de direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) já em 2013 e novamente em 2016 (Globo, 2013). Não só, a Venezuela também foi suspensa de participar do acordo MERCOSUL, por não seguir os ditames do protocolo de Ushuaia, por romperem com a ordem democrática do Estado (OISS, 2007).

E por fim, outro grande motivo que fez com que a Venezuela fosse retirada de praticamente todos os acordos que abordam o tema social e econômico, restou da grande violação aos direitos humanos que vem ocorrendo no país, sendo que em novembro de 2021 o Tribunal Penal Internacional abriu uma investigação sobre possíveis crimes contra a humanidade na Venezuela (Human rights, 2022). Assim, percebe-se que, os nacionais do país eram agraciados com tais acordos, contudo, pela grande instabilidade humanitária que vem ocorrendo nos últimos anos, estes direitos encontram-se ceifados ou suspensos.

Já a Colômbia por sua vez aprovou a participação no acordo internacional Ibero-Americano para a proteção social de seus nacionais, que ocorreu em 2007 na Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, realizado em Santiago no Chile (OISS, 2007).

Contudo, apenas em 2016 que a segunda comissão do senado aprovou o projeto de lei que confirma o Acordo Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social, promovido pela OISS (Organização Internacional de Seguridade Social). Atualmente, o País ainda está em processo de retificação do acordo, e é previsto que o Brasil e a Colômbia estabeleçam através do Ibero-Americano sua relação de troca de informações previdenciárias a nível internacional OISS, [s. d]).

Ato contínuo, a Guina Francesa, neste caso em relação ao Brasil, está amparada pelo acordo bilateral feito entre Brasil e França, que dispõe perante o Decreto nº 8.300, em seu Art. 1º alínea K o seguinte:

Para a França: o território dos departamentos metropolitanos e ultramarinos da República Francesa, inclusive o mar territorial, e, além deste, as zonas sobre as quais, em conformidade com o direito internacional, a República Francesa tem direitos soberanos e exerce sua jurisdição (Brasil, 2014).

Desta forma, o promulgado pelo acordo bilateral entre Brasil e França, se estende também a Guiana Francesa, por essa ser considerada como território francês e conseqüentemente está abrangida pelo acordo acima destacado.

Por fim, a respeito do Suriname, o respectivo país não possui acordo com o Brasil a respeito de previdência e benefícios sociais, e inclusive não faz parte também dos organismos internacionais dos Estados Americanos de Seguridade Social.

Assim resta evidente que, a América do Sul possui diversos acordos internacionais dentro do âmbito previdenciário e se mostra cada vez mais aberta para tais sistemas, não só para amparar o trabalhador migrante e realizar as aplicações de proteção do direito social, mas também com uma visão mais ampla de gerar riqueza entre os aportes comerciais dos países que fazem parte dos acordos, e também, evidencia um direito não estático e que está em constante mudança dentro dos estados partes.

### **3 A PROBLEMÁTICA MIGRATÓRIA E OS ACORDOS PREVIDENCIÁRIOS INTERNACIONAIS: ENTRE O BRASIL E OS PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL**

Cada dia cresce o número de pessoas que arriscam suas vidas em rotas migratórias, tanto na América Latina quanto na América do Sul, forçadas a abandonarem suas comunidades devido a uma crise global, intensificada pela política e pela insegurança alimentar de onde habitam.

De acordo com uma pesquisa do Jornal Da USP realizado em 25 de outubro de 2021, com base nas informações juntadas pela Organização Internacional para Migrações, a respeito da população total da América do Sul em 2020, cerca de 2,6% correspondem a migrantes internacionais, o que representa um aumento de quase 1% se comparado com os registros de 2015. E o agravamento dos últimos anos se encontra fortemente influenciado pela crise vivida no Haiti e na Venezuela, tornando o Brasil e o Chile rotas de preferência para os imigrantes (USP, 2021).

O fluxo migratório também sofreu grandes mudanças a partir de 2017, isso porque, de acordo com uma reportagem da CNN Brasil realizada em 15 de outubro de 2021, entre os anos de 2000 e 2017, vários líderes sul-americanos, incluindo presidentes da Argentina, Chile, Equador e Bolívia, pressionaram seu governo para a criação e/ou adaptação de leis de imigração mais progressistas, com o intuito de tornar o ato de cruzar a fronteira mais fácil ao imigrante, de forma a fazê-lo trabalhar legalmente no país e obter vistos de residência.

Contudo, a partir de 2017, começaram a propiciar políticas com o intuito de criar mais restrições ao imigrante, e essa onda progressista acabou perdendo força dentro da América do Sul. Seguindo na mesma reportagem jornalística da CNN Brasil, no atual momento, os Venezuelanos estão no centro da atual crise humanitária, nos últimos anos o país entrou em colapso na esfera econômica e social devido a uma grave crise política.

O que fez com que 5 milhões de venezuelanos deixassem a Venezuela, e segundo a OIM (Organização Internacional para Migrações), deste número, 79% se mudaram para outras nações da América do Sul (CNN, 2021).

Em se tratando de Brasil, de acordo com o portal Agência Brasil, que faz parte da aliança das agências de informação, publicou um estudo realizado em 07 de dezembro de 2021, demonstrando que ocorreu um aumento de 24,4% no número anual de novos imigrantes registrados apenas no Brasil, sendo a grande maioria de venezuelanos, haitianos e colombianos.

De acordo com o estudo, que foi fundamentado em dados coletados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, 1,3 milhões de imigrantes residem no Brasil, e em dez anos, de 2011 a 2020, os maiores fluxos foram da Venezuela, Haiti, Bolívia, Colômbia e Estados Unidos.

Dentro deste contexto, o número de refugiados reconhecidos anualmente no país saiu de 86 em 2011, para 26,5 mil em 2020, e as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado também aumentaram, passando de cerca de 1,4 mil em 2011, para 28,8 mil, em 2020 (Saniele, 2021).

Esses estudos demonstram que, a América do Sul recebe um enorme contingente migratório, principalmente de outros Estados provenientes da América Latina, e da própria América do Sul, tornando inclusive o Brasil um dos principais países de escolha.

Isso acontece justamente pela possibilidade do imigrante em obter emprego, saúde, educação, e ter a possibilidade de acesso a uma estrutura social que o país oferece, criando-se assim uma rede de proteção através da seguridade social brasileira que pode ser acessado por todos os habitantes do território, não sendo necessariamente critério a utilização ou a obrigatoriedade de acordos internacionais com seus países de origem.

#### **4 A PROTEÇÃO SOCIAL DOS IMIGRANTES NA AMÉRICA DO SUL A LUZ DOS ACORDOS INTERNACIONAIS**

Os acordos previdenciários internacionais visam a proteção de pelo menos três direitos sociais básicos dos imigrantes, sendo eles: aposentadoria por idade/velhice, pensão por morte e incapacidade. Assim, tem-se entendido pela disposição de oferecer cobertura justamente dos riscos sociais em caráter definitivo, colocando os benefícios temporários quase que fora de questão. Podendo afirmar assim que, a cobertura previdenciária pelos acordos internacionais está se tornando cada vez mais restritiva, o que representa uma tendência de restrição de direitos previdenciários entre os países nos acordos internacionais (Tavares; Martins, 2020).

Além da restrição de amplitude de benefícios, os acordos vem se tornando cada vez mais estritos quanto a sua aplicabilidade no campo pessoal, tanto é verdade que, em análise aos principais acordos internacionais dentro da seara previdenciária na América do Sul, sendo Mercosul, Ibero-Americano, e bilateral entre Chile e Brasil, nota-se um padrão de condicionais a aplicação dos direitos previdenciários, a apenas os nacionais dos Estados-Partes, e não estendendo essa aplicação aos estrangeiros advindos de outros países.

O acordo bilateral entre em Brasil e Chile assim discorre: "Artigo 1º - Os termos que

se relacionam a seguir possuem, para os efeitos da aplicação do Convênio, o seguinte significado: a) “Partes Contratantes” ou “Partes”: a República Federativa do Brasil e a República do Chile” (Brasil, 2010).

Neste mesmo sentido, dispõe o acordo Ibero-Americano:

Artigo 2.º Campo de aplicação pessoal - A presente Convenção aplica-se às pessoas que estejam ou tenham estado sujeitas à legislação de um ou de vários Estados Parte, assim como aos seus familiares beneficiários e titulares do direito (Brasil, 2014).

E, o acordo Mercosul sobre o tema:

ARTIGO 1 - Os termos e expressões que se enumeram a seguir possuem, para os efeitos de aplicação do Acordo, o seguinte significado: a) «Estados Partes» designa a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, ou qualquer outro Estado que venha a aderir de acordo com o previsto no Artigo 19 do presente Acordo; [...] f) «Trabalhador», toda pessoa que, por realizar ou ter realizado uma atividade, está ou esteve sujeita à legislação de um ou mais Estados Partes (Brasil, 2006).

O que se extrai deste cenário é que indivíduos com situações fáticas semelhantes, tem direito e garantias jurídicas previdenciárias profundamente diferentes a depender do país em que tenham exercido atividades laborativas antes de migrarem para o Brasil ou algum país da América do Sul (Tavares, Martins, 2020).

Além da limitação imposta pelos Estados, mesmo aqueles que estão sob a égide dos acordos, acabam sendo limitados pelo instituto da totalização de períodos. O sistema de totalização de períodos consiste em acessar a prestação previdenciária requerida em um Estado-Parte e neste não tiver tempo de contribuição suficiente para o reconhecimento de benefício.

Assim, a instituição competente fará a totalização dos períodos de seguro cumpridos sob a legislação do outro Estado-Parte até atingir o tempo mínimo para satisfazer as condições para concessão do benefício postulado. Este tipo de sistema gera um benefício proporcional ao tempo de contribuição, podendo acarretar inclusive em renda mensal inferior ao salário-mínimo do país (Massignan, 2021).

Dentro do cenário Brasileiro, mesmo que o salário-mínimo seja uma garantia constitucional, já existe precedente jurídico alegando a possibilidade de concessão de benefícios inferiores ao mínimo. Como por exemplo, a Turma Nacional de Uniformização – TNU, decidiu no tema 262, que o valor pago pelo INSS poderá ser inferior ao mínimo desde que a soma dos benefícios devidos por cada Estado supere esse piso. Segue o julgado:

PREVIDENCIÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. TEMA 262. TESE FIXADA: “NOS CASOS DE BENEFÍCIOS CONCEDIDOS NA FORMA DO ACORDO DE SEGURIDADE SOCIAL CELEBRADO ENTRE BRASIL E PORTUGAL (DECRETO N. 1.457/1995), O VALOR PAGO PELO INSS PODERÁ SER INFERIOR AO SALÁRIO-MÍNIMO

NACIONAL, DESDE QUE A SOMA DOS BENEFÍCIOS DEVIDOS POR CADA ESTADO SEJA IGUAL OU SUPERIOR A ESSE PISO”. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A TESE FIXADA. RECURSO IMPROVIDO<sup>3</sup>.

Contudo, tendo em vista que os benefícios não são concedidos no mesmo momento, e que ainda, por vezes o segurado não pode contar com o benefício estrangeiro, alguns tribunais já se posicionam de forma contrária, afirmando que, em solo brasileiro, essa regra da totalização é inconstitucional. Nos termos do julgado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. APOSENTADORIA POR IDADE. ACORDO INTERNACIONAL. BRASIL-JAPÃO. DECRETOS N. 7.702/2012 E 3.048/1999. ARTIGO 201, § 2º. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. JUROS DE MORA. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. SÚMULA N. 421 DO STJ. - O cálculo do benefício de aposentadoria por idade foi realizado em observância às normas infraconstitucionais – Decreto n. 7.702/2012 (Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Japão) e Decreto n. 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social) – que admitem que a renda mensal inicial seja concedida em valor inferior ao salário mínimo. - Nenhum benefício previdenciário terá valor inferior ao salário mínimo (art. 201, § 2º, da CF/1988). Logo, a despeito dos Decretos admitirem a concessão de benefício em valor inferior ao salário mínimo, é certo que tal previsão afronta a Constituição de 1988, hierarquicamente superior às disposições infraconstitucionais, devendo ser observada. - A parte autora faz jus à revisão do seu benefício de aposentadoria por idade, tendo como piso o valor do salário mínimo desde a data de sua concessão, com o pagamento das respectivas diferenças. - Os juros moratórios devem ser contados da citação, à razão de 0,5% (meio por cento) ao mês, até a vigência do CC/2002 (11/1/2003), quando esse percentual foi elevado a 1% (um por cento) ao mês, utilizando-se, a partir de julho de 2009, a taxa de juros aplicável à remuneração da caderneta de poupança (Repercussão Geral no RE n. 870.947), observada, quanto ao termo final de sua incidência, a tese firmada em Repercussão Geral no RE n. 579.431. - Não são devidos honorários advocatícios à Defensoria Pública quando ela atuar contra pessoa jurídica de direito público que integra a mesma Fazenda Pública. Súmula 421 do Superior Tribunal de Justiça. - Apelação parcialmente provida. (TRF 3ª Região, 9ª Turma, ApCiv - APELAÇÃO CÍVEL - 5018852-13.2018.4.03.6183, Rel. Desembargador Federal DALDICE MARIA SANTANA DE ALMEIDA, julgado em 04/06/2020, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 09/06/2020)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO – TNU. Julgamento do tema 262. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº 0057384-11.2014.4.01.3800/MG. RELATOR: JUIZ FEDERAL PAULO CEZAR NEVES JUNIOR. 28/05/2021. Disponível em <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoriadajusticafederal/turmanacionaldeuniformizacao/temasrepresentativos/tema-262>. Acesso em 24 jul. 2023.

<sup>4</sup> TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. TRF 3ª Região, 9ª Turma, APELAÇÃO CÍVEL - 5018852-

Porém, esses precedentes dizem respeito aos imigrantes que residem no Brasil, ou seja, esse entendimento não atinge os imigrantes de outros Estados-Partes, mesmo que sob a égide dos acordos dentro da América do Sul, fazendo com que muitos segurados estejam recebendo salários inferiores ao mínimo declarado por cada país.

Por fim, a respeito dos benefícios de seguridade social, perante a Constituição Federal Brasileira, o Imigrante, sendo de país que possua ou não acordo com o Brasil, deverá ser tratado de igual forma com o brasileiro nato ou naturalizado, e o fato de nascer em outra localidade não é óbice para a concessão de benefícios assistenciais advindos da seguridade social. Destaca-se o preâmbulo do Art. 5º da Constituição que diz: "Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" (Brasil, 1988). Esse entendimento abriu precedentes jurisdicionais no Brasil, com o objetivo de maior proteção ao imigrante, principalmente para aqueles que partem de países que não possuem acordo internacional com o Brasil, e assim, encontram-se desamparados ao chegar.

No que tange o assunto, o Supremo Tribunal Federal-STF, ao julgar o tema 173, decidiu que os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais. Nas palavras do Ministro Marco Aurélio:

A ideia maior de solidariedade social foi alçada à condição de princípio pela Lei Fundamental. Observem a ninguém ter sido oferecida a escolha de nascer nesta quadra e nesta sociedade, mas estamos todos unidos na construção de propósito comum. O estrangeiro residente no País, inserido na comunidade, participa do esforço mútuo. Esse laço de irmandade, fruto, para alguns, do fortuito e, para outros, do destino, faz nos, de algum modo, responsáveis pelo bem de todos, inclusive daqueles que adotaram o Brasil como novo lar e fundaram seus alicerces pessoais e sociais nesta terra. O texto fundamental estabelece: "a assistência social será prestada a quem dela necessitar", sem restringir os beneficiários somente aos brasileiros natos ou naturalizados. No confronto de visões, deve prevalecer aquela que melhor concretiza o princípio constitucional da dignidade humana – cuja observância surge prioritária no ordenamento jurídico<sup>5</sup>.

---

13.2018.4.03.6183, Rel. Desembargador Federal DALDICE MARIA SANTANA DE ALMEIDA, julgado em 04/06/2020, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 09/06/2020. Disponível em <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em 24 jul. 2023.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 173. Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais. Brasília/DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/ve-rAndamentoProcesso.asp?incidente=2621386&numeroProcesso=587970&classeProcesso=RE&numero-Tema=173>. Acesso em 19 jul. 2023.

Porém, para que o imigrante possa receber o benefício assistencial, este deve ser pessoa portadora de deficiência, ou idosa, além de não ter meio de obter sua própria subsistência, e ter renda per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo.

E, para aqueles que não se encaixam nos requisitos dos benefícios assistências, é oferecido ao Imigrante, tanto de países que possuem acordo quanto dos que não possuem, que realizem contribuições ao INSS, nos termos do Art. 6º da Portaria nº 990 de 28 de março de 2022.

Art. 6º A inscrição do estrangeiro residente no Brasil como segurado do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, poderá ser efetuada, sendo reservado ao INSS o direito de solicitar, a qualquer tempo, a comprovação dessa condição mediante apresentação de documentos que a caracterizam, bem como a exibição de documento que comprove a sua estada legal no território nacional, de acordo com as disposições da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Brasil, 2022).

Demonstrando um forte avanço nas políticas migratórias previdenciárias, mesmo que nos dias atuais a tendência seja de um a adoção de benefícios cada vez mais restritivas por parte dos Estados, limitando o acesso apenas a benefícios de preferência pagos e que se encontram dispostos dentro dos acordos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo melhor compreender a forma de aplicação dos acordos previdenciários internacionais, e como estes dispositivos atuam na proteção social dos trabalhadores migrantes, como também daqueles que procuram abrigo em outro país, tanto dentro do contexto dos países signatários, quanto fora dele.

Estudando assim as legislações dos acordos relativos à América do Sul em relação ao Brasil, com enfoque maior nos acordos do Ibero-Americano, Mercosul e Bilateral entre Brasil e Chile. E para corroborar com a legislação, também foi utilizado dados e notícias da mídia e das organizações internacionais, além do entendimento de escritores, professores e juristas.

Não só, também foi estudado os países que pertencem a América do Sul, mas não necessariamente fazem parte dos sistemas dos acordos previdenciários internacionais, como por exemplo a Venezuela, a qual foi suspensa de participar destes sistemas, visto que a ordem democrática do país foi rompida devido as instabilidades políticas e humanitárias.

Ainda, tem-se a situação diferenciada da Guina Francesa, que participa do acordo, porém, como faz parte do território francês, o país está sob os ditames do acordo internacional firmado entre o Brasil e França, e não em relação aos países da América do Sul. E a situação da Colômbia, que vem buscando essa proteção social aos seus nacionais e estrangeiros mostrando uma evolução histórica e social no país.

Este estudo também trouxe a problemática migratória enfrentada pelos Estados da América do Sul, e quais as rotas de preferências dos imigrantes. E por fim, também discorreu sobre o panorama da política atual em relação a estes acordos, e a forma

de como a proteção da seguridade social a nível internacional vem se tornando cada vez mais restritiva, não só quando se trata de benefícios, mas também das pessoas e dos segurados os quais irá atingir, além das dificuldades relativas as contribuições e o sistema de totalização de períodos.

Desta forma, foi apresentado e discorrido sobre uma temática de importante relevância social, eis que, com a globalização do trabalho e das economias mundiais, o trabalhador passou a possuir o direito de ter suas informações previdenciários resguardadas, seja em seu país de origem, ou daquele em que escolheu ou obteve períodos de contribuição.

Todavia, atualmente, as regras previdenciárias internacionais abrangidas pelos acordos aqui estudados, só atingem o nacional ou estrangeiro que estiver situado em algum Estado-Parte, ou seja, o restante dos imigrantes acaba não possuindo os mesmos direitos. E ainda, os benefícios concedidos pelos dispositivos internacionais se encontram cada vez mais restritos, e muita das vezes concedido com rendas inferiores ao mínimo.

Portanto, a pesquisa apontou basicamente três problemas, o primeiro, diz respeito a proteção previdenciária para os imigrantes de países que não são signatários dos acordos, o segundo, a falta de intercâmbio das contribuições no sistema de totalização acaba gerando benefícios inferiores ao salário-mínimo, e o terceiro, a política mais restritiva a imigração vem restringindo o acesso a diversos benefícios.

Assim, tanto na questão de proteção dos imigrantes advindos de países não signatários, quanto na limitação de acesso aos benefícios previdenciários, ambas as problemáticas vêm sofrendo nos últimos anos, principalmente nas Américas, devido a proliferação de debates políticos com discursos de ódio a qualquer tipo de migração, além da ocorrência de uma disseminação de nacionalismo exacerbado, o que fomentou ainda mais a criação de mecanismos restritivos dentro do tema abordado neste trabalho.

Já a respeito do aporte das contribuições, alguns países que possuem a mesma forma de capitalização conseguem realizar o envio deste investimento para o país de escolha do segurado, contudo, essas situações são extraordinárias. Não só, ainda nessa mesma temática, devido a possibilidade de recebimento de salários menores que o salário-mínimo, os tribunais no Brasil entendem que, se o outro país não estiver efetuando a complementação do salário até que este chegue ao valor mínimo, o próprio instituto brasileiro que irá realizar essa complementação.

Contudo, na prática, essa realidade é difícil de se alcançar, eis que no processo administrativo o próprio INSS não reconhece essa complementação, e os dispositivos presentes no acordo acabam cerceando este direito, e a maioria dos segurados acabam com salários inferiores ao mínimo. Além disso, devido as regras diferentes de país para país, muitos segurados acabam sem possuir tempo ou idade suficientes para se aposentar em ambos os países e receber essa complementação. Demonstrando assim que, não se trata apenas de complementar o salário ou não, mas de modificar os termos dos acordos para que os segurados que se encontrem em questões mais delicadas tenham o mínimo para a sua subsistência.

Diante de todo o exposto, verificou-se que, para uma efetivação real da proteção social, para que essa atinja a todos os segurados e que assim exista a real aplicação dos princípios básicos da seguridade social, previdência e principalmente assistência social, em escala internacional, é necessário que as políticas internacionais mudem, e iniciem

trabalhos e criem mecanismos de amparo a todos os trabalhadores migrantes.

Contudo, para isso, principalmente dentro da América do Sul, é necessário que o entendimento político em relação ao imigrante não seja restritivo e sim protetivo e fomentado pela criação de políticas públicas inclusivas, e que o discurso de ódio que vem sendo demonstrado seja cessado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Institucionales, 1993.

ARAS, Vladimir. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.281, de 1º de setembro de 2010**. Promulga o Convênio de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, firmado em Santiago, em 26 de abril de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7281.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7281.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.300, de 29 de agosto de 2014**. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa em Matéria de Previdência Social, firmado em Brasília, em 15 de dezembro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, [2014a]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8300.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8300.htm). Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 8.358, de 13 de novembro de 2014**. Promulga o texto da Convenção Multilateral Ibero-Americana de Seguridade Social, firmada pela República Federativa do Brasil, em Santiago, em 10 de novembro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, [2014b]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8358.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8358.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006**. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5722.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5722.htm). Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. **Portaria DIRBEN/INSS nº 990 de 28 de março de 2022**. Aprova as Normas Procedimentais em Matéria de Benefícios. Instituto Nacional do Seguro Social, Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, [2022]. Disponível em: <https://encurtador.com.br/9vncct>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Tema 173. Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais. Brasília/DF. Disponível em: <https://encurtador.com.br/HSbMB>. Acesso em: 19 jul. 2023.

CNN. Crise Migratória sem Precedentes Dispara na América Latina. **CNN BRASIL**, São Paulo, 15 out., 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/crise-migratoria-sem-precedentes-dispara-na-america-latina/>. Acesso em: 06 jul. 2023.

GLOBO. Venezuela se retira dos organismos de direitos humanos da OEA. São Paulo. **G1 GLOBO**, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/09/venezuela-se-retira-dos-organismos-de-direitos-humanos-da-oea.html>. Acesso em 22 ago. 2022.

HUMAM RIGHTS WATCH. **Venezuela eventos de 2022**. Nova York, [2022]. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/world-report/2023/country-chapters/venezuela>. Acesso em: 22 ago. 2023.

IBERO-AMERICANO. **Guia de Aplicação da Convenção Internacional. Convenção Multilateral Ibero-Americano de Segurança Social**. Organización IBEROAMERICANA de Seguridad Social – OISS. Disponível em: <https://oiss.org/pt/convenio-multilateral/convenio-multilateral-iberoamericano-de-seguridad-social/>. Acesso em: 06 jul. 2023.

LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 24. ed. São Paulo: Forense, 2020.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 41. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MASSIGNAN, Manoela Lebarbenchon. **Guia Prático para a Aplicação dos Acordos Internacionais de Previdência Social na Legislação Brasileira**. Belo Horizonte: IEPREV, 2021.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. São Paulo, 05 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 31 jul. 2023.

OISS. Organização Internacional de Seguridad Social. **O Acordo Multilateral Ibero-Americano de Seguridad Social entrou em vigor em 1 de maio**. Chile. 2007. Disponível em: <https://oiss.org/pt/entro-en-vigor-a-partir-del/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

OISS. Organização Internacional de Seguridade Social. **Colômbia e a Convenção Multilateral Ibero-Americana Sobre Segurança Social**. Disponível em: <https://oiss.org/pt/colombia-y-el-convenio/>. Acesso em: 22 ago. 2023.

SANIELE, Bruna. Número de Novos Imigrantes Cresce 24,4% no Brasil em Dez Anos. Brasília/DF. 2021. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 07 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-12/numero-de-novos-imigrantes-cresce-244-no-brasil-em-dez-anos>. Acesso em: 06 jul. 2023.

SECRETARIA DA PREVIDÊNCIA. **Cartilha da Secretaria da Previdência. Acordos Internacionais de Previdência Social** – 2018. Disponível em: [http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/cartilha\\_18.08.29.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/cartilha_18.08.29.pdf). Acesso em: 18 jul. 2023.

TAVARES, Marcelo Leonardo; MARTINS, Luis Lopes. **Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil: a cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 61-82, jan./mar. 2020. Disponível em [http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril\\_v57\\_n225\\_p61](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p61). Acesso em: 19 jul. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. **TRF 3ª Região, 9ª Turma, APELAÇÃO CÍVEL - 5018852-13.2018.4.03.6183**, Rel. Desembargador Federal DALDICE MARIA SANTANA DE ALMEIDA, julgado em 04/06/2020, e - DJF3 Judicial 1 DATA: 09/06/2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/5tBxb>. Acesso em 24 jul. 2023.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO – TNU. **Julgamento do tema 262. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI (TURMA) Nº 0057384-11.2014.4.01.3800/MG. RELATOR: JUIZ FEDERAL PAULO CEZAR NEVES JUNIOR. 28/05/2021**. Disponível em <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/turma-nacional-de-uniformizacao/temas-representativos/tema-262>. Acesso em 24 jul. 2023.

USP, Jornal da Universidade de São Paulo. **Pobreza, fome e turbulência política levam a aumento de migrações na América Latina**. São Paulo. USP, 2021. Disponível em: <https://encurtador.com.br/WF6Q3>. Acesso em: 06 jul. 2023.

Data de submissão: 09 fev. 2024. Data de aprovação: 29 abr. 2025

**[Direitos Humanos, Direito Internacional e Diversidade]****PREVIDÊNCIA E DIVERSIDADE: UMA DISCUSSÃO SOBRE O ACESSO AOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS PELA POPULAÇÃO LGBTI+**

Luciano Lavor Terto Junior<sup>1</sup>  
Miguel Horvath Júnior<sup>2</sup>  
Diana Vaz de Lima<sup>3</sup>  
Ricardo Henry Dias Rohm<sup>4</sup>  
Carlos Alberto Diehl<sup>5</sup>

**Resumo**

O objetivo deste estudo é apresentar uma discussão sobre o acesso aos Benefícios Previdenciários pela População LGBTI+ no Brasil. Para tratar a questão da pesquisa, analisou-se a doutrina para compreender o tema sob a perspectiva social e jurídica e aplicou-se questionário estruturado com pesquisas e dados relacionados ao mercado de trabalho, finanças pessoais e previdência social, utilizando a ferramenta Google Forms® para as “sementes” do estudo levantadas com o uso da técnica metodológica snowball sampling. Com relação ao questionário aplicado, a análise comparativa com pesquisas anteriores confirmou, entre outros, que a orientação sexual e/ou identidade de gênero de alguma forma interferiu na inserção/manutenção dessas pessoas no mercado de trabalho e, que assumir a orientação sexual e/ou identidade de gênero de alguma forma foi empecilho para o crescimento profissional. Quanto à perspectiva social e jurídica, os achados do estudo mostram a ausência de uma legislação protetiva quanto aos direitos previdenciários que respeitem a população trans e a falta de uniformidade de propostas para solucionar o aspecto da pessoa

<sup>1</sup> Formado em Direito pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/SP. Pós-graduado em Direito Previdenciário pela Escola Brasileira de Direito. É Mestrando do Núcleo de Pesquisa de Direito Previdenciário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito Previdenciário. Procurador Federal vinculado à Advocacia Geral da União (AGU). Professor de Direito Previdenciário junto à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e dos cursos de Pós-Graduação Lato Sensu da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, da Escola Paulista de Direito, da Escola Superior de Advocacia da OAB/SP, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas e da Faculdade de Direito de Francisco Beltrão - Paraná. Vinculado ao Programa de Pós Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Secretário Geral da Academia Brasileira de Direito da Seguridade Social. Membro do Corpo editorial de diversos periódicos, como: REVISTA SÍNTESE DIREITO PREVIDENCIÁRIO; REVISTA PREVIDÊNCIA IBERO AMERICANA; ANASPS: ANUÁRIO DO IAPE - Instituto dos Advogados Previdenciários. Membro da Comissão Especial de Direito Previdenciário da OAB São Paulo. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-6827-7135>. E-mail: miguelhorvathjr@uol.com.br.

<sup>3</sup> Pós-doutorado em contabilidade e controladoria pela fearp/USP, professora e pesquisadora da universidade de Brasília diana\_lima@unb.br

<sup>4</sup> Pós-doutorado em humanidades digitais e mudança social pela Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg, Alemanha, professor e pesquisador da UFRJ. rohm@facc.ufrj.br

<sup>5</sup> Pos-doutor em Governança pela Universidad de Málaga; professor e pesquisador na Unisinos e na Universidade de Caxias do Sul. carlosadiehl@gmail.com

trans em face da heterogeneidade das regras de aposentadorias vigentes, revelando que ainda há um longo caminho para a acessibilidade da população LGBTI+ aos benefícios previdenciários.

**Palavras-chave:** Benefícios Previdenciários. Finanças Pessoais. Mercado de Trabalho. População LGBTI+. Previdência.

## **WELFARE AND DIVERSITY: A DISCUSSION ON ACCESS TO SOCIAL SECURITY BENEFITS BY THE LGBTI+ POPULATION**

### **Abstract**

The aim of this study is to present a discussion on access to social security benefits by the LGBTI+ population in Brazil. To address the research question, the doctrine was analyzed to understand the issue from a social and legal perspective and a structured questionnaire was applied with surveys and data related to the job market, personal finances and social security, using the Google Forms® tool for the “seeds” of the study raised using the snowball sampling methodological technique. With regard to the questionnaire applied, the comparative analysis with previous research confirmed, among other things, that sexual orientation and/or gender identity in some way interfered with these people’s entry into/maintenance in the job market, and that assuming their sexual orientation and/or gender identity in some way hindered their professional growth. As for the social and legal perspective, the study’s findings show the absence of protective legislation regarding social security rights that respect the trans population and the lack of uniformity of proposals to solve the trans person’s aspect in the face of the heterogeneity of the current pension rules, revealing that there is still a long way to go for the LGBTI+ population to have access to social security benefits.

**Keywords:** Social Security Benefits. Personal Finance. Labor Market. LGBTI+ Population. Social Security.

## **1 INTRODUÇÃO**

A ampliação da cobertura previdenciária sempre representou um desafio para os governos nacionais (Lima & Matias-Pereira, 2014; Matijascic, 2016a). Pressionados de um lado pela dinâmica demográfica e de outro pela necessidade de equilíbrio das contas públicas, a solução sempre passou pelo crescimento econômico e seus consequentes efeitos no mercado de trabalho (Lima & Matias-Pereira, 2014; Nascimento & Diógenes, 2020). Em períodos de baixo crescimento econômico aumentam o desemprego e a quantidade de trabalhadores informais no mercado, o que faz com que se reduza a quantidade de contribuintes (Lima; Wilbert; Silva, 2020).

Nesse ciclo vicioso, muitos dos princípios básicos da doutrina previdenciária continuam a não contribuir para a redução da desigualdade da distribuição da renda no Brasil (Ferreira, 2006), persistindo a existência de milhões de trabalhadores por conta própria sem qualquer proteção previdenciária (Lanzara, 2016; Silva & Kappes, 2019). Algumas pesquisas tratam da desigualdade no sistema previdenciário brasileiro, mas, se limitam à questão de gênero, especificamente às mulheres (Matijascic, 2016b; Mostafa;

Valadares; Souza, 2017; Felix; Myrrha; Corrêa, 2019). O atual reconhecimento de um fenômeno social, entretanto, merece igualmente a preocupação dos gestores de políticas previdenciárias e se refere aos indivíduos que devem ser reconhecidos segundo a sua diversidade de sexo, orientação sexual e identidade de gênero, representados pela sigla LGBTI+<sup>6</sup> que abrange pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans, Intersexo, e outras.

O caminho para a formulação e a implementação de políticas públicas para a população LGBTI+ tem sido longo e tortuoso, principalmente em face das fortes resistências morais presentes no interior de muitos órgãos governamentais no que diz respeito à garantia da cidadania das pessoas que não correspondem aos estereótipos sexuais e de gênero (Mello *et al*, 2013). O que se observa é que a “LGBTIFobia institucional”, caracterizada pela negligência e a negação de direitos civis pelo Estado – sendo o dever deste o de proteger e promover o bem-estar de todos os cidadãos -, reitera as violências sofridas pela população LGBTI+ (Paz; Almeida Amazonas; Medrado, 2020). Com relação à questão previdenciária, algumas soluções têm sido consideradas à luz do arcabouço legal brasileiro, como o reconhecimento de que o companheiro ou a companheira de segurado inscrito – independentemente de a união afetiva ser homo ou heterossexual – integra o rol dos dependentes da previdência social. A constatação, contudo, é que ainda há um grande vazio normativo quando se discute a diversidade na seguridade social (Mello *et al*, 2013).

Diante desse cenário, considerando que as populações de risco e temática social são temas importantes, atuais e pouco discutidos na academia (Beretta; Freitas; Felício, 2019) e que as políticas públicas devem ser norteadas pelas diretrizes basilares dos direitos humanos com a finalidade de propiciar dignidade e valor a todos os membros da sociedade (Albuquerque *et al*, 2020), o presente estudo tem como objetivo analisar a acessibilidade da população LGBTI+ aos benefícios previdenciários.

Para tratar a questão da pesquisa, analisou-se a doutrina para compreender o tema sob a perspectiva social e jurídica e aplicou-se questionário estruturado por meio da ferramenta *Google Forms*® para levantar o perfil sociodemográfico da população LGBTI+ e sua relação com o mercado de trabalho e previdência, por meio da técnica metodológica *snowball sampling* ou “bola de neve”. A técnica *snowball sampling* foi considerada em razão de ser mais fácil um membro da população investigada (LGBTI+) conhecer outro membro dessa mesma população do que os investigadores identificarem os mesmos, facilitando, também, a identificação dos líderes da comunidade em estudo (Albuquerque, 2009).

## 2 TEORIA E REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 O Estado de Bem-Estar e a Diversidade Sexual e de Gênero

No Brasil, as conquistas dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal de 1988 resultaram da militância e da mobilização de movimentos sociais, e fizeram emergir políticas públicas com ações, serviços e programas universais à população (Beretta;

<sup>6</sup> Neste artigo, será utilizada a sigla LGBTI+, porque esta “tem sido a formulação mais consensual no âmbito do movimento organizado no Brasil, incluindo pessoas intersexo com um sinal de ‘+’ que expressa o caráter indefinido, aberto e em construção dessa comunidade [...]” (Quinalha, 2022, p. 11).

Freitas; Felício, 2019). Contudo, para os pesquisadores, a legislação não foi suficiente para garantir recursos financeiros, humanos e técnicos da agenda governamental, jogando as camadas mais frágeis da população para situações degradantes. Como originalmente se baseia nos princípios da igualdade de oportunidades, da distribuição equitativa da riqueza e da responsabilidade pública para aqueles que não têm as provisões mínimas (Sanches; Braga; Ramacciotti, 2018), a expectativa é que o Estado de bem-estar social promova a inclusão das pessoas que se encontram em situações de riscos sociais ou econômicos, possibilitando para que alcancem as autonomias necessárias para atingirem um nível emancipativo das políticas sociais (Crestani; Oliveira, 2017).

É legítimo considerar, portanto, que as ações decorrentes do Estado de bem-estar, enquanto “instrumento de promoção do bem-estar e de mitigação das desigualdades sociais” (Horvath Júnior, 2023, p. 42), alcancem qualquer indivíduo, independentemente de seu sexo, orientação sexual e/ou identidade de gênero.

Nesse sentido, “Urge o desenvolvimento e efetivação do direito constitucional fraterno com o desenvolvimento de políticas públicas de respeito ao outro”, reforçando-se que a “adoção de políticas públicas na área da proteção social deve ser feita com muita técnica e zelo” (Horvath Júnior, 2023, p. 92 e 87, respectivamente).

De acordo com Irineu e Oliveira (2019), as políticas públicas voltadas à população LGBTI+ são bastante marginalizadas e, muitas vezes não tem um orçamento próprio – o que dificulta sua efetivação, sendo as voltadas para a educação e para saúde um espaço de privilégio em detrimento daquelas voltadas para o trabalho, emprego e renda. Particularmente no caso do sistema de proteção social brasileiro isso pode ser um problema, uma vez que a previdência social é de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observando critérios que devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial (Brasil/Constituição Federal de 1988).

## 2.2 Sobre a População LGBTI+

O marco inicial da luta pelos Direitos Humanos LGBTI+ se deu no então Império Alemão final do século XIX, quando o médico Magnus Hirschfeld – baseado em seus estudos sobre homossexuais - em 1897, apresentou ao Parlamento Germânico uma petição requerendo a revogação do parágrafo 175 do Código Penal do país – que autorizava a perseguição de homossexuais -; a reivindicação não avançou. Contudo, os estudos de Hirschfeld quanto à homossexualidade avançaram - inclusive, com a introdução dos termos como “homossexualidade” e “travestismo” – e, ainda, contribuições acerca da liberdade sexual (Mildenberger, 2019).

No Ocidente há um resgaste desta luta pelos direitos dessa população a partir dos episódios ocorridos no *Stonewall Inn*, o famoso bar de Nova Iorque que, em 1969, foi palco da primeira revolta de pessoas em razão do tratamento dado pelos policiais e autoridades, que as identificavam como desviantes das normas sociais (Canabarro, 2013). A partir do ano de 1970, no dia 28 de junho, começaram a aparecer marchas em Nova Iorque (e em outros lugares do mundo) para comemorar os acontecimentos de *Stonewall* e protestar contra o preconceito. Essas marchas vieram se configurando no que hoje representa um fenômeno internacional de enorme proporção, denominadas à época de Paradas GLS (Gays, Lésbicas e Simpatizantes) (Machado, 2007).

No Brasil, o longo e duradouro processo de transição política, que se intensificou na passagem da década de 1970 para a de 1980, é marcado por uma crescente busca de visibilidade e cidadania (Quinalha, 2018).

A partir de 1979, e o fim do regime ditatorial, os espaços urbanos frequentados por homossexuais começam a se proliferar; surgiram vários veículos alternativos de imprensa dedicados a temáticas homossexuais, em especial, o *Lampião da Esquina* (jornal de temática homossexual que circulou entre 1978 e 1981); e, ainda, diversos grupos militantes voltados às causas sociais das pessoas LGBTI+ (Rodrigues, 2005; Machado, 2007).

Em 28 de junho de 1997 ocorreu a primeira Parada GLS (Gays, Lésbicas e Simpatizantes) em São Paulo. Inicialmente inspirada pelas marchas que aconteciam na Europa e nos EUA, ocorre quase 20 anos depois, a manifestação cresceu e ganhou novas causas, agregou diferentes públicos, ganhou espaço em diversas cidades brasileiras. Neste meio tempo, a luta pelos direitos da população LGBTI+ também cresceu, trazendo muitos debates e discussões na sociedade (Naísa, 2016). A sigla GLS caiu em desuso, visto que outras causas foram agregadas ao movimento. Atualmente: LGBTI+.

Apesar da democratização do tema nas ruas, a discussão não alcançou o Poder Legislativo brasileiro, o que tem dificultado a proteção e a promoção da população LGBTI+ (Paz; Almeida Amazonas & Medrado, 2020). Diante dessa omissão, em maio de 2011 o Supremo Tribunal Federal (STF), provocado pelas minorias sociais, julgou duas ações e reconheceu a união homoafetiva como entidade familiar, sujeita às mesmas regras e consequências da união estável heteroafetiva (Brasil/STF, 2018). Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ editou a Resolução CNJ nº 175/2013, que proíbe a recusa, pelas autoridades competentes, de habilitar ou celebrar casamento homoafetivo civil ou, até mesmo, de converter união estável em casamento civil (Brasil/CNJ, 2013). Ainda em 2019, o STF reconheceu a inércia do Congresso Nacional em editar lei que criminalize atos homotransfóbicos e os enquadrrou como tipo penal definido na Lei do Racismo (Lei 7.716/1989) até que uma lei fosse editada sobre a matéria (Brasil/STF, 2019).

Mesmo com estes avanços, as estatísticas nacionais oficiais quanto à população LGBTI+ são escassas, sejam sobre violência, saúde pública, desemprego e mercado de trabalho etc.

### 2.3 Sexo Biológico x Identidade de Gênero x Sexualidade

Sobre o conceito de sexo, de acordo com Maia e Bezerra (2017), basicamente se refere à descrição das diferenças anatômicas básicas internas e externas ao corpo, no qual se diferencia homens e mulheres. Quanto à intersexualidade, Martini, Silva e Wingert (2020) afirmam que é uma mistura entre o sexo feminino e o sexo masculino, e que é difícil definir o indivíduo em um espectro binário, ou homem ou mulher. Scott (1995) entende o conceito de gênero como uma categoria imposta socialmente sobre um corpo sexuado, retratando apenas a percepção social das diferenças biológicas entre os sexos. Segundo Viegas, Oliveira e Filho (2020), a identidade de gênero transcende a binariedade de gênero tradicional (masculino x feminino), uma vez que a complexidade humana e a felicidade pessoal ultrapassam as regras sociais “tradicionais”.

Com relação à orientação sexual [sexualidade], segundo os Princípios de

Yogyakarta - Indonésia (2006), refere-se à capacidade de cada pessoa vivenciar uma atração emocional, afetiva e/ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas. E que são três as orientações sexuais preponderantes: pelo mesmo sexo/gênero (homossexualidade), pelo sexo/gênero oposto (heterossexualidade) ou pelos dois sexos/gêneros (bissexualidade). Segundo Viegas, Oliveira e Filho (2020), a sexualidade é o desejo erótico, afetivo e/ou emocional por outra pessoa.

### **3 ANÁLISE DA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA QUANTO À EFETIVAÇÃO DO DIREITO ÀS PRESTAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS EM FACE DA DIVERSIDADE DE GÊNERO**

Para uma pessoa requerer um benefício no sistema previdenciário brasileiro, seja no regime próprio de previdência social – RPPS (destinado a servidores públicos de cargo efetivo), seja no regime geral de previdência social – RGPS (destinado aos demais trabalhadores e segurados especiais), deve-se cumprir requisitos mínimos, denominados de critérios de elegibilidade. De acordo com Nogueira (2012), são três os tipos de benefícios concedidos: aposentadorias (pagamento mensal e vitalício), pensão (devida aos dependentes do segurado que vem a óbito) e auxílios (afastamento temporário do trabalho).

Os critérios de elegibilidade são ajustados quando há mudanças paramétricas (mudanças no plano de benefícios previdenciários) instituídas pela legislação previdenciária, normalmente promovidas por reformas previdenciárias. Atualmente, as exigências para recebimento dos benefícios previdenciários variam dependendo do tipo de benefício, e normalmente estão associadas ao tempo de serviço, ao tempo de contribuição, ao tipo de atividade e a idade mínima do requerente ao benefício previdenciário ou de seu pensionista.

O que se pode constatar é que as exigências para concessão dos benefícios previdenciários foram baseadas apenas nos modelos heteronormativos (Mezacasa; Siqueira, 2018). Desde o ano de 2010, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) reconhece por meio da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 513/2010 que o companheiro ou a companheira da pessoa segurada integra o rol de dependentes, desde que comprovada a união estável, para fins previdenciários (INSS, 2017). Com isso, a jurisprudência e as Instruções Normativas do INSS têm proporcionado aos casais homoafetivos o direito de gozarem os benefícios de pensão por morte, auxílio reclusão e salário maternidade da mesma forma que os casais heterossexuais, o que representa grande avanço pelo ordenamento jurídico brasileiro na busca pela igualdade social (Mezacasa; Siqueira, 2018). Os pesquisadores alertam, contudo, que o mesmo ainda não acontece com os benefícios de aposentadoria programada e aposentadoria por idade, que ainda carecem de respaldo jurídico para a sua extensão ao grupo LGBTI+.

Observa-se, ainda, que a legislação previdenciária faz distinção por gênero (homens e mulheres) para a concessão da maior parte dos benefícios de aposentadoria. A transgeneridade representa, inicialmente, um problema. Afinal, quais requisitos devem as pessoas trans preencherem para se aposentarem? São os requisitos de designação ao nascimento, de auto declaração no momento da entrada do requerimento administrativo,

ou usando-se uma proporcionalidade entre os tempos de contribuição e idade alcançados antes e depois da transição fenotípica?

Há quem defenda (Demari; Trentin, 2019) ser possível aplicar espécie de proporcionalidade para ajustar a aplicação dos critérios de idade e tempo de contribuição para fins de aposentadoria. Neste sentido, Dr. Miguel Horvath Júnior, já defendeu esta tese, baseando-se na ideia de que o equilíbrio atuarial só seria mantido, se os critérios fossem reajustados, permitindo o sistema se harmonizar com o “fato novo”, aqui consubstanciado na transição fenotípica, ou seja, na alteração das características físicas para adequação com o gênero declarado (Horvath Junior, 2018).

Assim, o tempo de contribuição ou idade alcançados no gênero diferente daquele auto declarado no momento do requerimento administrativo, seria proporcionalmente ajustado, de forma semelhante ao que ocorre com o tempo especial a ser convertido em comum, ou tempo sem deficiência a ser convertido em tempo com deficiência.

Hoje, porém, reconhece-se que a transição fenotípica da pessoa trans não pode ser reconhecida como uma alteração de gênero, mas sim como o ápice do seu processo de auto reconhecimento. Gênero é um processo performático, no qual a pessoa continuamente se auto reconhece nos papéis postos pela sociedade (Butler, 2022). Assim não há de se falar em tempo de contribuição anterior ou posterior à transição, pois a transição não perfaz uma retificação, ou seja, uma mudança, mas apenas parte de todo este processo, que se inicia com o nascimento da pessoa.

A defesa de que o gênero a ser considerado é o de designação no nascimento não condiz com a diferenciação de requisitos entre homens e mulheres, que não se dá em razão de questões biológicas, mas sim culturais, com fins de atender à isonomia.

Portanto, o correto é considerar o gênero auto declarado no momento da Data de Entrada do Requerimento Administrativo, que marca o momento de verificação do cumprimento dos critérios de elegibilidade. Neste sentido, inclusive, foi editada a Nota Técnica 00076/2019/CCBEN/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU, em que determina que os requisitos a serem preenchidos são aqueles do gênero de autoidentificação.

O exposto responde as questões mais imediatas, mas é claro que não resolve propriamente a questão. Considerando que a inclusão previdenciária é uma finalidade a ser alcançada pelo Estado, que deve trazer para o seio da Previdência Social toda a população economicamente ativa do Brasil e boa parte daqueles que não exercem nenhuma atividade de vinculação obrigatória (Tommasi, 2011), a discussão apresentada no presente estudo é sobre a necessidade ou não de critérios de elegibilidade diferenciados para que a população LGBTI+ tenha acesso aos benefícios previdenciários.

Nesse sentido, no mapeamento das pessoas trans no município de São Paulo de 2021 (Centro De Estudo De Cultura Contemporânea. Relatório de pesquisa, 2021), apontou que só “58% da população trans pesquisada estava realizando alguma atividade remunerada, durante o período das entrevistas (p. 33), e “58% realizam trabalho informal ou autônomo, de curta duração e sem contrato” (p. 35).

Vistos dados como estes, e as recentes mudanças advindas com a reforma da previdência social realizada em 2019, que aumentou o tempo de contribuição e a idade mínima para acessar os benefícios previdenciários, a preocupação é se a população LGBTI+, marginalizada no mercado de trabalho e vulnerável em sua expectativa de vida, conseguirá atender a esses critérios de elegibilidade mais rigorosos.

Questiona-se, conseqüentemente, se o parágrafo 1º do Art. 201 da Constituição Federal não fere com o Princípio da Igualdade Material. Este princípio não só obsta discriminações negativas, como também impõe um dever de diferenciação em casos de evidente insuficiência do tratamento igual à garantia de direitos - “o dever de tratamento desigual deve ser compreendido da mesma maneira que o dever de tratamento igual” (Alexy, 2017, p. 409).

Acontece que o referido parágrafo 1º vedada a adoção de requisitos ou critérios diferenciados para concessão de benefícios, ressalvada, nos termos de lei complementar, a possibilidade de previsão de idade e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente em favor dos segurados com deficiência, ou cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Este privilegia o princípio da universalidade, do inciso I, do Parágrafo único, do art. 194 do texto constitucional, tão caro ao sistema de seguridade social, e ao sub-ramo deste, a previdência social. Entretanto, enquanto princípio, deve ser sopesado com outras normas constitucionais, e não pode prevalecer absolutamente.

Neste sentido, o parágrafo 1º do artigo 201 não poderia ser tão categórico, permitindo que grupos subalternizados, como a população LGBTI+, tivessem suas necessidades específicas atendidas.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 Desenho da Pesquisa

Para a discussão sobre a acessibilidade da população LGBTI+ aos benefícios previdenciários, foi efetuado estudo exploratório utilizando a abordagem de métodos mistos sequencial (Mele; Belardinelli, 2018; Terrell, 2012), composta por cinco etapas: (i) caracterização do perfil da população estudada a partir da revisão da literatura e levantamento dos critérios de elegibilidade para acesso aos benefícios previdenciários de acordo com a legislação previdenciária em vigor; (ii) análise da doutrina para compreender o tema sob a perspectiva social e jurídica; (iii) levantamento de hipóteses sobre o comportamento da população LGBTI+ em relação ao mercado de trabalho e conhecimento sobre previdência, a partir de resultados de pesquisas nacionais e dados estatísticos de ONGs sobre o tema, visando elaborar o questionário estruturado a ser aplicado; (iv) utilização da técnica de levantamento do tipo *Survey*, com a aplicação de questionário estruturado por meio da ferramenta *Google Forms*®, enviado para as “sementes” relacionadas no estudo; e (v) análise das respostas obtidas comparativamente às pesquisas e dados relacionados no estudo.

### 4.2 Elaboração do Questionário e Seleção das “Sementes”

Inicialmente, foram formuladas 18 perguntas, divididas em quatro partes: (i) perfil dx respondente; (ii) mercado trabalho; (iii) finanças pessoais; e (iv) previdência. A primeira parte do questionário – perfil dx respondente - foi composta por oito perguntas: sexo,

identidade de gênero, sexualidade, idade, nível de instrução, área de formação, renda e o estado de residência, sendo sete obrigatórias e uma facultativa (sexo). Na segunda parte, foram feitas quatro perguntas relacionadas ao mercado de trabalho. Na terceira parte foram feitas duas perguntas relacionadas às finanças pessoais dxs respondentes. Por fim, na quarta parte, foram feitas quatro perguntas relacionadas à previdência e acesso a benefícios previdenciários.

Em razão do perfil dxs respondentes, um diferencial adotado neste estudo é o uso de uma linguagem neutra de tratamento (“prezade”, “empregade”, “x” etc.), visando compreender as pessoas não binárias/queers e as que não se identificam dentro do universo binário de gênero (masculino x feminino). Com vistas a reduzir eventuais problemas e dúvidas que poderiam surgir durante a aplicação do questionário (Chagas, 2000), foi realizado pré-teste com sete pessoas de convívio pessoal dos autores e dentro do perfil do estudo entre os dias 24 e 25 de agosto de 2020, que acabou por retornar sem qualquer necessidade de ajuste. Findo o período de pré-teste, foram selecionadas seis sementes – dentre ativistas LGBTI+, ONGs e pesquisadores - e encaminhado o questionário para estas.

Quanto à seleção das sementes, foram observadas as seguintes recomendações: (i) devem apresentar características demográficas (raça, classe social, idade etc.); (ii) as sementes devem ser recrutadas de variadas regiões geográficas; (iii) devem possuir ligações sociais com a população-alvo (Dewes, 2013). As sementes selecionadas foram: Representante da ONG Aliança Nacional LGBTI; Representante da ONG Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA); Professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com agenda ativa de pesquisa na população-alvo – LGBT; Professor da Universidade de São Paulo, campus de Ribeirão Preto (FEARP/USP), com ligações sociais com a população-alvo; Representante da ONG Centro LGBTs+ de Brasília; Representante do Conselho Popular LGBTI.

A disponibilização eletrônica do questionário foi efetuada logo após o pré-teste, mediante encaminhamento por e-mail, *WhatsApp* e *Instagram*. O questionário foi encaminhado às sementes em duas ondas de envio: a primeira entre os dias 26 e 28 de agosto de 2020, e a segunda entre os dias 23 de setembro e 10 de outubro de 2020, quando foi solicitado que o link fosse divulgado entre os “frutos”. O questionário ficou disponível no período de 26 de agosto a 12 de outubro de 2020.

## 5 RESULTADOS OBTIDOS

### 5.1 Resultados do questionário aplicado

Com relação à primeira parte do questionário, relativa à identificação do perfil sociodemográfico da população LGBTI+, foram obtidas 102 respostas, sendo 87 válidas, visto que 15 pessoas não faziam parte da população-alvo (LGBTI+). A maioria dxs respondentes é do sexo macho (homem) e identidade de gênero Cisgênero, com idade entre 22 e 29 anos. Com relação à sexualidade, a maioria afirmou ser gay. Quanto ao nível de instrução, 53 dxs respondentes afirmaram possuir ensino superior completo e 63 afirmaram não possuir formação na área financeira.

Sobre o mercado de trabalho, apesar de 38% dxs respondentes afirmarem que a sua

orientação sexual e/ou identidade de gênero nunca foi problema e que sempre conseguiram o emprego que tentaram, 62% admitiram que em alguma medida isso interferiu, sendo que 12,64% sequer procuraram emprego. Dos que se encontravam empregados, quase 60% afirmaram possuir carteira assinada. Todavia, alguns respondentes admitiram “aceitar o que aparece”, se sujeitando a fazer bicos ou se manterem no setor informal, o que pode comprometer a sua capacidade de contribuir regularmente para o sistema previdenciário. Perguntadas sobre o trabalho atual, a maioria dxs entrevistadas afirmou que assumiu sua sexualidade e/ou identidade gênero. Contudo, quase 40% dxs respondentes afirmaram não gostar de falar sobre sua vida pessoal ou não viram a necessidade de assumir sua sexualidade e/ou identidade gênero no ambiente de trabalho. Embora 35% dxs entrevistadas afirmarem que sua orientação sexual e/ou identidade de gênero nunca foi um problema quando buscou promoção, quase 30% admitiram que nunca foram promovidas e, ainda, 20,64% afirmaram que em algum momento suas identidades (sexual e/ou de gênero) interferiram na busca de uma promoção.

No que tange às finanças pessoais, quase 45% dxs respondentes afirmaram que têm algum conhecimento financeiro, mas, precisam de ajuda para lidar com o dinheiro. Mesmo com certa dificuldade para lidar com suas finanças pessoais, 60% dxs respondentes admitiram que conseguem pagar as contas e que ainda sobra algum dinheiro. Apesar disso, uma parcela dxs respondentes afirmou que precisa de ajuda para cumprir com seus débitos financeiros. Com relação à previdência, pouco mais de 54% dxs respondentes informaram que contribuem para a previdência social, seja por meio da guia avulsa seja em desconto no contracheque. No entanto, convém salientar, que alguns dxs respondentes encontram-se ou na informalidade ou aceitam os chamados “bicos” o que, conseqüentemente, afetaria as contribuições por meio da guia avulsa do INSS, uma vez que se encontram no mercado informal. Oposto aos contribuintes regulares, 31% dxs perguntadas nunca contribuíram para a previdência social, enquanto que outra parcela de quase 15% não está contribuindo atualmente.

Perguntadas sobre a perspectiva com relação à previdência pessoal e de ter uma previdência complementar, 43% dxs respondentes informaram que estão começando a se preocupar e 38% acreditam ser necessária. Porém, em ambos os casos, xs respondentes não fizeram nada a respeito. Ainda com relação às perspectivas previdenciárias, 23% dxs respondentes afirmaram que sua previdência não é uma preocupação atual e quase 20% nunca pensou em ter uma previdência complementar. Apesar de a maioria afirmar ainda não refletir sobre o tema, quase 64% dxs respondentes admitiram que será difícil viver com a própria aposentadoria ou que provavelmente terão de buscar novos meios de obter uma renda extra que garanta a estabilidade financeira na aposentadoria. Buscando capturar o grau de conhecimento sobre os critérios de elegibilidade para ter acesso aos benefícios previdenciários, foram oferecidas como alternativas aos respondentes uma série de requisitos que potencialmente deveriam ser atendidos. Quase 38% dxs perguntadas selecionaram as alternativas “comprovar tempo de contribuição” e “atender a idade mínima”, o que demonstra conhecimento sobre o tema. Mas, muitos marcaram respostas que não condiziam com as exigências, como a necessidade de não possuir antecedentes criminais e de ser enquadrado como população de baixa renda para ter acesso ao benefício previdenciário, o que demonstra que é preciso que esse esclarecimento ainda seja trabalhado.

A última pergunta do questionário solicitava aos respondentes que relacionasse algum benefício previdenciário que conhecesse. A aposentadoria foi o benefício previdenciário mais citado pelos respondentes, pouco mais de 52%; em seguida, o auxílio-doença com quase 46%.

## 5.2 Resultados comparados

Com relação às hipóteses confirmadas, verificou-se que a orientação sexual e/ou identidade de gênero de alguma forma interferiu na inserção/manutenção dos respondentes no mercado de trabalho ( $H_1$ ); que assumir a orientação sexual e/ou identidade de gênero de alguma forma foi empecilho para o crescimento profissional ( $H_4$ ); que mesmo com certa dificuldade para lidar com dinheiro conseguem cumprir com seus compromissos financeiros e ainda sobra algum dinheiro ( $H_5$ ); que será difícil viver apenas com a aposentadoria ( $H_6$ ); e que provavelmente terão de buscar outros meios para complementar a renda ( $H_{10}$ ). No caso da  $H_{11}$ , conhecimento quanto aos benefícios pagos pelo INSS, foi apenas parcialmente confirmada: pouco mais de 52% dos perguntados relacionaram algum tipo de aposentadoria e quase 46% o auxílio-doença como um dos benefícios pagos pelo INSS – o que demonstra certo conhecimento quanto aos benefícios previdenciários; contudo, 60% dos respondentes selecionaram alternativas que não condiziam com os requisitos mínimos para requerer a aposentadoria programada comum, o que evidencia o pouco conhecimento quanto ao tema (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultados obtidos com a comparação das hipóteses

Hipóteses	Descrição	Resultados
$H_1$	A sexualidade e/ou identidade de gênero interfere na inserção/manutenção da população LGBTI+ no mercado de trabalho	Confirmada
$H_2$	O mercado de trabalho voltado à população LGBTI+ é precário ou a maioria desta população está desempregada.	Não Confirmada
$H_3$	As pessoas LGBTI+ tendem a esconder sua sexualidade e/ou identidade de gênero no trabalho.	Não Confirmada
$H_4$	A sexualidade e/ou identidade de gênero é um empecilho quanto ao crescimento profissional das pessoas LGBTI+.	Confirmada
$H_5$	Pessoas LGBTI+ não têm conhecimento ou pouco conhecimento em educação financeira.	Confirmada
$H_6$	Pessoas LGBTI+ são poupadores habituais.	Confirmada
$H_7$	Pessoas LGBTI+ não contribuem regularmente junto à previdência social.	Não Confirmada
$H_8$	Pessoas LGBTI+ não estão preocupadas com a aposentadoria.	Não Confirmada
$H_9$	As pessoas LGBTI+ nunca pensaram em contribuir à uma previdência complementar.	Não Confirmada
$H_{10}$	As pessoas LGBTI+ não acreditam que a aposentadoria seja suficiente para seu sustento na velhice.	Confirmada
$H_{11}$	As pessoas LGBTI+ têm conhecimento quanto aos benefícios pagos pelo INSS.	Confirmada Parcialmente

Fonte: dados do estudo

Sobre as hipóteses não confirmadas, verifica-se comparativamente às pesquisas anteriores que os resultados divergem quando os respondentes estão empregados atualmente; que assumiram sua orientação sexual e/ou identidade de gênero no local de trabalho atual; que contribuem regularmente para o sistema previdenciário; que estão começando a se preocupar com a aposentadoria e que acreditam que uma previdência complementar será necessária, apesar de ainda não terem feito nada a respeito (hipóteses H<sub>2</sub>, H<sub>3</sub>, H<sub>7</sub>, H<sub>8</sub>, H<sub>9</sub>, respectivamente).

## 6 CONCLUSÃO

Os achados da pesquisa mostram que, quando se trata da população LGBTI+, os direitos sociais nem sempre são assegurados de forma plena, sobretudo em razão das fortes resistências morais ainda presentes no interior de muitos órgãos governamentais. Apesar de algumas conquistas, como o reconhecimento jurídico da união homoafetiva para fins previdenciários, o acesso efetivo aos benefícios ainda depende da via judicial, dada a ausência de legislação específica que contemple as múltiplas expressões de identidade de gênero e orientação sexual no sistema previdenciário brasileiro.

A análise doutrinária e jurisprudencial evidencia que a estrutura atual da previdência social foi concebida com base em modelos heteronormativos, o que cria entraves significativos para pessoas trans e não binárias. A inexistência de critérios adequados para aferição da elegibilidade dessa população, como regras específicas de aposentadoria que considerem a transgeneridade, é um exemplo claro da lacuna normativa. Ademais, o princípio da igualdade material, previsto na Constituição, exige que se observe a diferença para assegurar a equidade, o que não se concretiza quando se mantém tratamento uniforme diante de situações desiguais.

Os resultados empíricos obtidos por meio da pesquisa de campo também confirmam o cenário de vulnerabilidade. Ainda que uma parcela dos respondentes possua vínculo formal de trabalho e contribua para a previdência, muitos relataram dificuldades no acesso ao emprego, estagnação na carreira em virtude da identidade de gênero ou orientação sexual, e inserção majoritária no mercado informal. Essa realidade compromete não apenas o acúmulo contributivo necessário para a aposentadoria, como também o próprio conhecimento sobre os direitos previdenciários, que se mostrou incipiente entre os respondentes.

Portanto, o estudo reforça a necessidade urgente de políticas públicas previdenciárias que respeitem os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da proteção social universal. O Estado brasileiro, ao deixar de contemplar a população LGBTI+ nas reformas e regulamentações previdenciárias, perpetua desigualdades estruturais e dificulta o acesso a direitos fundamentais. A inclusão efetiva requer o reconhecimento da diversidade como elemento estruturante da cidadania e não como exceção normativa, sob pena de a previdência social continuar sendo um espaço de exclusão para parte significativa da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Elizabeth Maciel de. **Avaliação da técnica de amostragem respondent-driven sampling na estimação de prevalências de doenças transmissíveis em populações organizadas em redes complexas**. 2009. 99 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARAÚJO, Luiz Alberto David. **A proteção constitucional do transexual**. São. Paulo: Saraiva, 2000.

BERETTA, Regina Celia de Souza; FREITAS, Gabriela Santos; FELÍCIO, Carlos Henrique. Populações de risco e proteção social. **Psicologia e Saúde em debate**, v. 5 (Suppl. 2), p. 11-16, 2019.

BRAGA, Iara Falleiros. **Quem é homossexual carrega consigo o fardo do preconceito: violências contra adolescentes e jovens homossexuais e a rede de apoio social**. 2017. Tese de Doutorado - Universidade de São Paulo (USP). Escola de Enfermagem de Ribeirão Preto (PCARP/BC) Ribeirão Preto, 2017.

BUTLER, Judith. **Problemas de Gênero: feminismo e subversão da identidade**. Traduzido por Renato Aguiar. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2022.

CANABARRO, Ronaldo Pires. **História e Direitos sexuais no Brasil: o movimento LGBT e a discussão sobre cidadania**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA REGIONAL (Vol. 2), 2013.

CENTRO DE ESTUDO DE CULTURA CONTEMPORÂNEA. **RELATÓRIO DE PESQUISA: MAPEAMENTO DAS PESSOAS TRANS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**. São Paulo: Município de São Paulo, 2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos\\_humanos/LGBT/AnexoB\\_Relatorio\\_Final\\_Mapeamento\\_Pessoas\\_Trans\\_Fase1.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/direitos_humanos/LGBT/AnexoB_Relatorio_Final_Mapeamento_Pessoas_Trans_Fase1.pdf). Acesso em 21. jan. 2024.

CHAGAS, Anivaldo Tadeu Roston. O questionário na pesquisa científica. **Administração On Line**, São Paulo, v. 1, n. 1, jan./fev./mar. 2000.

DEMARI, Melissa; TRENTIN, Eduarda Groff. O não lugar dos transgêneros na previdência social brasileira: articulações acerca da previdência ao público LGBTTTI. **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**, Porto Alegre, v. 9, n. 53, p. 5-25, out./nov. 2019.



DEWES, João Osvaldo. **Amostragem em bola de neve e respondent-driven sampling**: uma descrição dos métodos. 2013. 53f. TCC (Graduação) – Curso de Estatística, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2013. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/93246>. Acesso em: 05 ago. 2024.

FÉLIX, Fernanda Fonseca; MYRRHA, Luana Junqueira Dias; CORREA, Cristiane Silva. **As diversas desigualdades no tempo de trabalho entre homens e mulheres**. In: XXI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2018, Poço de Caldas. Anais do XXI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 2018.

FERREIRA, Carlos Roberto. Aposentadorias e distribuição da renda no Brasil: uma nota sobre o período 1981 a 2001. **Revista Brasileira de Economia**, v. 60, n. 3, p. 247-260, jul./set. 2006.

GERMANI, Alessandra Regina Müller; CHIES, Jacir João; VILLWOCK, Ana Paula Schervinski. A experiência da conquista da terra na Fazenda Annoni (RS): um lugar de trabalho e de produção de vida. In: MOZDZENSKI, Leo. **Direitos humanos, políticas públicas e mudança social**: diálogos e tensionamentos. São Paulo: Pimenta Cultural, 2020, p. 70-89.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A proteção social em ambiente de policrise**: Desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI. São Paulo, 2023. Tese (Livredocência em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São paulo, 2023.

HORVATH JUNIOR, Miguel; ARAUJO, Gustavo Beirão. BARRETO, Maria Dias. Transgêneros e transexuais possíveis dilema para a aposentadoria. In: **Revista Juris Plenum Previdenciária**. v. 6, n. 21, Caxias do Sul, RS: Editora Plenum, 2018.

IRINEU, Bruna Andrade; OLIVEIRA, Brendhon Andrade. **Um estudo sobre as políticas de trabalho, emprego e renda para população LGBT no Brasil e na Argentina**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, v. 16, n. 1, 2019.

LANZARA, Arnaldo Provasi. O Seguro Social e a Construção da Proteção do Trabalho no Brasil. **Dados - Revista De Ciências Sociais**, v. 61, p. 463-502, 2018.

LIMA, Diana Vaz de; PEREIRA, José Matias. A dinâmica demográfica e a sustentabilidade do regime geral de previdência social brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 847-868, jul./ago. 2014. Disponível em: <http://dspace.xmlui/bitstream/item/16116/131451.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08. ago. 2024.

MACHADO, Frederico Viana. **Muito além do arco-íris**: a constituição de identidades coletivas entre a sociedade civil e o Estado. 2007. 274f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

MAIA, Aline Passos; BEZERRA, Lara Pinheiro. Transexuais e o direito à identidade de gênero: a interlocução entre os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade. **Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1688-1717, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/26854>. Acesso em: 05. ago. 2024.

MARTINI, Sandra Regina; WINGERT, Márcia Ribeiro; SILVA NETO, Laércio Alves da. As intervenções cirúrgicas realizadas no Brasil em intersexuais recém-nascidos e o direito ao livre desenvolvimento de personalidade: a premente necessidade de mediação sanitária. **Revista Derecho y Salud**, Universidad Blas Pascal, p. 119-128, 2020.

MATIJASCIC, Milko. Previdência pública brasileira em uma perspectiva internacional: custeio, benefícios e gastos. *In*: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Org.). *In*: **Texto para discussão 2188**. Brasília, abr. 2016a. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2188.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2188.pdf). Acesso em: 05 ago. 2024.

MATIJASCIC, Milko. Previdência para as mulheres no Brasil: reflexos da inserção no mercado de trabalho. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (Org.). *In*: **Texto para discussão 2206**. Brasília: IPEA, 2016b. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27997](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27997). Acesso em: 05 ago. 2024.

MELE, Valentina; BELARDINELLI, Paolo. Mixed methods in public administration research: Selecting, sequencing, and connecting. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 29, n. 2, p. 334-347, 2019.

MELLO, Luiz; PERILO, Marcelo; BRAZ, Camilo; PEDROSA, Cláudio. Políticas de saúde para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais no Brasil: em busca de universalidade, integralidade e equidade. **Sexualidad, salud y sociedad, revista latinoamericana**, v. 9, p. 7-28, 2011.

MEZACASA, Douglas Santos; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. O direito previdenciário brasileiro e as minorias: o reconhecimento do ordenamento jurídico do grupo LGBTI. **Revista de Gênero, Sexualidade e Direito**, v. 4, p. 62-79, 2018.

MILDENBERGER, Florian Georg. Celebrating the 150th Birthday of Magnus Hirschfeld. **Sexuality & Culture**, v. 23, n. 1, 356-358, 2019.

MOSTAFA, Joana, *et al.* **Previdência e gênero**: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?. Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 35). Disponível em: <https://m5.gs/TXg4M3>. Acesso em: 05 ago. 2024.

NAÍSA, Letícia. **Relembramos como foi a primeira parada LGBT do Brasil**, 2016. Disponível em: [https://www.vice.com/pt\\_br/article/primeira-parada-lgbt-do-brasil](https://www.vice.com/pt_br/article/primeira-parada-lgbt-do-brasil). Acesso em: 05 ago. 2024.

NASCIMENTO, Luis Felipe Rios do; CRUZ, Luisa Marianna Vieira da. Interações afetivo-sexuais entre mulheres e negociações com o contexto interiorano. **Revista Debates Insubmissos**, v. 3, n. 9, jul. 2020, p. 153-85, doi:10.32359/debin2020.v3.n9.p153-185.

NASCIMENTO, Michelly Vieira do; DIÓGENES, Victor Hugo Dias. Transição Demográfica no Brasil: Um Estudo Sobre o Impacto do Envelhecimento Populacional na Previdência Social. **Revista Evidenciação Contábil; Finanças**, v. 8, n. 1, p. 40–61, 2020.

NOGUEIRA, Conceição; OLIVEIRA, João Manuel de (Orgs.). **Estudo sobre a discriminação em função da orientação sexual e da identidade de gênero**. Lisboa: Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género, 2010. p. 45-92.

NOGUEIRA, Nardon Gutierrez. **O Equilíbrio Financeiro e Atuarial do RPPS: De Princípio Constitucional a Política Pública de Estado**. Coleção Previdência Social. Série Estudos, v. 34. Brasília: MPAS, 2012.

OLIVEIRA, João Manuel de; PINTO, Pedro; PENA, Cristiana e COSTA, Carlos Gonçalves. Feminismos queer: disjunções, articulações e ressignificações. **Ex aequo** [online]. 2009, n.20, pp.13-27.

PAZ, Diego; AMAZONAS, Maria Cristina Lopes de Almeida; MEDRADO, Benedito. Repertórios linguísticos na literatura científica brasileira sobre “homofobia”. **Arq. bras. Psicol.**, v. 72, n. 1, p. 72-92. 2020.

QUINALHA, Renan. Dossiê | O movimento LGBT brasileiro: 40 anos de luta. **Revista Cult**, 235, junho 2018.

RODRIGUES, Jorge Luís Pinto. A Imprensa gay do Rio de Janeiro: Linguagem Verbal e Linguagem Visual. *In*: Miriam Grossi; Simone Becker; Juliana Losso; Rozeli Porto; Rita Muller. (Org.). **Movimentos Sociais, Educação e Sexualidades**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, v. 1, p. 9-277.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação & realidade**, v. 20, n. 2, 1995.

SILVA, Andressa Virgínia Vieira da; LIMA, Diana Vaz de; WILBERT, Marcelo Driemeyer. Impacto da Reforma Trabalhista na Informalidade e nas Contas Previdenciárias do Brasil. **Revista Trabalho, Política e Sociedade**, v. 6, p. 291-316, 2021.

SILVA, Daniel Nogueira; KAPPES, Sylvio Antonio. A Previdência Social Brasileira em um Modelo de Consistência de Estoques e Fluxos. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2018, Porto Alegre. **Desafios para a Economia Brasileira: uma perspectiva Keynesiana**, 2018.

TERRELL, Steven. Mixed Methods Research Methodologies. Qualitative Report, v. 17 n. 1, p. 254-280, 2012. Disponível em: <https://nsuworks.nova.edu/tqr/vol17/iss1/14/>. Acesso em: 05 ago. 2024.

TOMMASI, Humberto. **Inclusão Previdenciária**. Paraná – Curitiba, 2011.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; OLIVEIRA, Marcos Heleno Lopes; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Contextualizando os Direitos Relacionados à Orientação Sexual e Identidade de Gênero no Sistema Jurídico Trabalhista Brasileiro**. Direito UNIFACS– Debate Virtual, 2020.

Data de submissão: 16 dez. 2024. Data de aprovação: 30 abr. 2025

[Previdência e Gênero]

## PROTEÇÃO SOCIAL À MATERNIDADE: BENEFÍCIO SALÁRIO-MATERNIDADE E ASPECTOS JURISPRUDENCIAIS RELEVANTES

Laís Lopes Francelino<sup>1</sup>Miguel Horvath Júnior<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a proteção social à maternidade por meio da evolução legislativa e das recentes decisões judiciais envolvendo o benefício salário-maternidade. Utilizando o método científico dedutivo e a pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa e descritiva, discorreu-se sobre a proteção internacional à maternidade dada pela Organização Internacional do Trabalho, que, gradativamente, ampliou o direito à licença-maternidade. Posteriormente, a evolução legislativa brasileira do salário-maternidade foi abordada, constatando-se que tal benefício, inicialmente de caráter individual, vem sofrendo um processo de transmutação e ampliação para se tornar um benefício familiar. Ato contínuo, procedeu-se à análise de decisões recentes proferidas no Poder Judiciário sobre o tema, constatando-se que o Poder Judiciário tem atuado na extensão da proteção à maternidade, contudo, por vezes extrapolando sua função, em evidente ativismo judicial. Por fim, concluiu-se que, embora a legislação tenha evoluído, há pontos que precisam ser aprimorados para garantir efetiva proteção através do salário-maternidade. Neste aspecto, o Poder Judiciário tem exercido um papel relevante na garantia da proteção à maternidade, no entanto, é preciso cautela e equilíbrio ao buscar a expansão dessa proteção, sob pena de incorrer em ativismo judicial e subtrair a competência outorgada constitucionalmente aos Poderes Legislativo e Executivo.

**Palavras-chave:** Maternidade. Proteção social. Salário-maternidade. Jurisprudência.

## SOCIAL PROTECTION FOR MATERNITY: MATERNITY PAY BENEFIT AND RELEVANT JURISPRUDENTIAL ASPECTS

### Abstract

This article aims to analyze social protection for maternity through legislative evolution and recent judicial decisions involving maternity pay benefits. Using the deductive scientific method and bibliographic research, with a qualitative and descriptive approach, the study discusses international maternity protection provided by the International Labour Organization, which has gradually expanded the right to maternity

<sup>1</sup> Mestranda em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Bolsista pela CAPES. Especialista em Direito Previdenciário pela Pontifícia Universidade Católica (PUC Minas). Advogada/SP. Professora assistente voluntária no curso de Graduação em Direito da PUC-SP.

<sup>2</sup> Livre-Docente em Direito Previdenciário, Doutor em Direito das Relações Sociais e Mestre em Direito Previdenciário, todos pela Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). Especialista em Direito Processual Civil pela UniFMU. Procurador Federal. Professor da PUC-SP. Autor de obras jurídicas

leave. Subsequently, the article addresses the evolution of maternity leave legislation in Brazil, noting that this benefit, initially individual in nature, has undergone a process of transformation and expansion to become a family benefit. Following this, the article analyzes recent judicial decisions on the subject, finding that the judiciary has acted to extend maternity protection, though at times exceeding its role, in evident judicial activism. Finally, it concludes that while legislation has evolved, there are aspects that need improvement to ensure effective protection through maternity leave. In this regard, the judiciary has played a significant role in safeguarding maternity protection; however, caution is needed when seeking to expand this protection to avoid judicial activism and encroach upon the constitutionally granted powers of the Legislative and Executive Branch.

**Keywords:** Maternity. Social protection. Maternity pay. Jurisprudence.

## 1 INTRODUÇÃO

A proteção social à maternidade representa um pilar fundamental do Estado de bem-estar social. No Brasil, esta proteção se instrumentaliza principalmente através do benefício salário-maternidade, que tem sido objeto de significativas transformações legislativas e interpretações judiciais.

O benefício salário-maternidade, assim como outros tipos de benefícios, consiste em uma espécie de prestação previdenciária, a qual visa garantir proteção contra riscos e contingências sociais.

Para Ulrich Beck (2002, p. 5) risco “es el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no descartadas de la modernización radicalizada.”

Miguel Horvath Júnior (2022, p. 74-75) distingue risco social e contingência social: o risco social é um evento involuntário que produz um dano sob a ótica econômica; a contingência social, por sua vez, é um evento capaz de gerar perda ou redução na renda, ou ainda um aumento de gastos, mas não necessariamente é involuntário ou causa prejuízo econômico.

Desta forma, a maternidade consiste em uma contingência social (Horvath Júnior, 2022, p. 75).

Tanto os riscos sociais como as contingências sociais (incluindo a maternidade) têm se modificado na sociedade pós-moderna. Mudanças sociais, culturais e econômicas resultaram em alterações na instituição família e, conseqüentemente, na maternidade. Neste sentido dispõe Ulrich Beck:

Após a democratização política (o estado democrático) e a democratização social (o estado de bem-estar), uma democratização cultural está transformando os fundamentos da família, das relações de gênero, do amor, da sexualidade e da intimidade. Nossas declarações sobre a liberdade estão começando a se tornar fatos e a desafiar as bases da vida cotidiana, assim como a política global. Sendo filhos da liberdade, vivemos em condições de democracia radicalizada, para as quais muitos dos con-

ceitos e fórmulas da primeira modernidade se tornaram inadequados.<sup>3</sup>  
(Beck, 2002, p. 15-16, tradução livre)

Assim, diante dessas mudanças, a forma de proteger a contingência social maternidade, através do salário-maternidade, também precisou ser modificada com o tempo.

No contexto internacional da proteção à maternidade, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estabeleceu base crucial para o desenvolvimento e a ampliação dos direitos relacionados à licença-maternidade. Desde a primeira convenção da OIT sobre o tema, em 1919, até a mais recente Convenção nº 183, a evolução das normas internacionais demonstrou um avanço contínuo na garantia de um padrão mínimo de proteção para mães e suas crianças.

No Brasil, com as alterações legislativas ocorridas a partir de primeira metade da década de 2010, o salário-maternidade, a princípio de proteção estritamente individual, vem caminhando para se tornar um benefício de caráter familiar, muito embora ainda não tenha adquirido esse status.

Não obstante, diante dos novos arranjos familiares e novas necessidades trazidas no campo da proteção à maternidade, o Poder Judiciário também tem proferido decisões paradigmáticas no sentido de ampliar a proteção à maternidade. Contudo, tais decisões levam à indagação sobre o exercício de ativismo judicial por parte dos tribunais brasileiros.

Assim, o objetivo deste artigo é analisar a proteção social à maternidade por meio do benefício salário-maternidade, como foco na evolução legislativa e nas inovações jurisprudenciais que têm moldado o cenário atual. Busca-se examinar a regulamentação legal do tema e as decisões recentemente proferidas pelo Poder Judiciário sobre o assunto, refletindo quais os limites dessas intervenções judiciais e indagando se a busca do Judiciário pela expansão da proteção à maternidade não importa em ativismo judicial.

Destarte, o estudo evidencia a evolução da proteção social à maternidade, tanto na legislação como na jurisprudência, destacando os pontos que ainda necessitam de aprimoramento para assegurar uma proteção justa e eficaz a todas as famílias, bem como fazendo uma análise crítica às recentes interpretações judiciais sobre a temática. Parte superior do formulário

## 2 METODOLOGIA

O presente trabalho adota o método científico dedutivo, com utilização de pesquisa bibliográfica e documental, somado a uma abordagem qualitativa e descritiva do tema.

O método dedutivo permite partir de premissas gerais estabelecidas (direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil) para examinar situações específicas, como a evolução legislativa

<sup>3</sup> Después de la democratización política (el estado democrático) y la democratización social (el estado de bienestar), una democratización cultural está transformando los fundamentos de la familia, las relaciones de género, el amor, la sexualidad y la intimidad. Nuestras declaraciones sobre la libertad empiezan a convertirse en hechos y a desafiar a las bases de la vida cotidiana, así como a la política global. Siendo hijos de la libertad, vivimos en unas condiciones de democracia radicalizada para las que muchos de los conceptos y fórmulas de la primera modernidad se han hecho inadecuados.

do salário-maternidade e sua aplicação pelo Poder Judiciário. A metodologia adotada, assim, propicia uma leitura sistemática do tema, revelando as lacunas e potencialidades da legislação vigente.

A pesquisa bibliográfica contou com exame de doutrinas clássicas e contemporâneas sobre direitos sociais, proteção à maternidade e seguridade social. Também foram utilizados textos jurídicos, estudos acadêmicos e relatórios de organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trazem à tona aspectos históricos e atuais sobre o benefício salário-maternidade.

Já a pesquisa documental centrou-se na legislação brasileira aplicável, como a Constituição Federal de 1988 e as Leis nº 8.213/91 e 12.873/2013, além de análises de precedentes judiciais relevantes.

Deste modo, foi possível estabelecer um panorama do desenvolvimento normativo e das interpretações jurisprudenciais que influenciam diretamente a proteção social à maternidade.

Por fim, dada a natureza complexa e multifacetada do tema, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa e descritiva, através da qual se busca descrever e interpretar as transformações na proteção à maternidade, destacando os avanços obtidos e identificando os desafios ainda existentes.

Além de uma análise crítica sobre a proteção à maternidade, essa abordagem autoriza ainda a inclusão do estudo de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (STF) e de tribunais regionais, permitindo contextualizar os impactos práticos das interpretações normativas e enriquecer as reflexões apresentadas ao longo do artigo.

### 3 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL À MATERNIDADE

No âmbito internacional, a proteção social à maternidade teve início com a Convenção nº 3 da Organização das Nações Unidas (OIT), promulgada em 1919 e ratificada pelo Brasil em 1935, através do Decreto nº 423/1935.

A Convenção nº 3 da OIT previa a proteção à maternidade para trabalhadoras de estabelecimentos industriais e comerciais, garantindo o direito de afastamento antes e após o parto por pelo menos seis semanas, bem como o pagamento de uma indenização (benefício) durante o período em que a mulher estivesse afastada (OIT, 1919).

Posteriormente, em Conferência Geral realizada em 1944, a OIT adotou a Declaração de Filadélfia, reconhecendo expressamente no item III a obrigação de promover a execução de programas que visem garantir a proteção da infância e da maternidade (OIT, 1944).

Em 1952, por sua vez, a OIT aprovou a Convenção nº 102 (ratificada pelo Brasil em 2009), que estabelece normas mínimas da seguridade social, dentre elas, a concessão de prestações de maternidade:

#### PARTE VIII: PRESTAÇÕES DE MATERNIDADE

Art. 46 - O Membro para o qual a presente Parte da convenção estiver em vigor, deve assegurar prestações de maternidade às pessoas amparadas, de acordo com os seguintes artigos desta Parte.

Art. 47 - O evento coberto será a gravidez, o parto e suas consequências,



bem como a suspensão de ganhos daí decorrente tal como se achar definida na legislação nacional. (OIT, 1952)

Também em 1952, a OIT revisou a Convenção nº 3, passando a adotar a Convenção nº 103, a qual ampliou a proteção à maternidade prevista em 1919, assegurando o direito à licença maternidade por um período de doze semanas, devido a empregadas em empresas industriais, não industriais, agrícolas e, inclusive, mulheres assalariadas que trabalham em domicílio (OIT, 1952). A Convenção nº 103 da OIT foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 20/1965, entrando em vigor em 1966.

Mais tarde, em 2000, a OIT aprovou a Convenção nº 183, que juntamente com a Recomendação nº 191, garante proteção mediante concessão de licença maternidade por, no mínimo, catorze semanas, e a todas as mulheres, independentemente da sua ocupação ou do tipo de estabelecimento em que trabalham, abrangendo, ainda, proteção às mulheres que desempenham atividades de trabalho atípicas (OIT, 2009).

Observa-se que, gradativamente, a Organização Internacional do Trabalho ampliou os direitos de proteção social à maternidade, determinando finalmente que os países signatários ofereçam, por meio da Previdência Social, prestações pecuniárias suficientes para manutenção da subsistência digna. Ainda, o artigo 6º da Convenção nº 183 prevê o dever de assegurar prestações médicas à mãe e à criança, com assistência pré-natal, durante e após o parto, bem como hospitalização se preciso (OIT, 2009).

No Brasil, a Constituição Federal traz a proteção à maternidade como um direito social previsto em seu artigo 6º, caput. Já o artigo 7º, XVIII prevê a licença à gestante um direito dos trabalhadores urbanos e rurais.

O artigo 201, II da Carta Magna, por sua vez, estabelece que a Previdência Social atenderá a proteção à maternidade, especialmente à gestação, proteção esta que é instrumentalizada hoje por meio do benefício salário-maternidade.

#### **4 O BENEFÍCIO SALÁRIO-MATERNIDADE: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA**

Inicialmente, a proteção à maternidade no Brasil tinha índole eminentemente trabalhista, até a edição da Lei 6.136/1974, que transmutou “a natureza jurídica do salário maternidade de direito trabalhista a direito previdenciário” (Horvath Júnior, 2022, p. 453).

A Constituição Federal de 1988 conferiu proteção especial à família, trazendo expressamente o dever de proteção à maternidade. O benefício salário-maternidade foi regulamentado pela Lei 8.213/91 (Lei de benefícios) e mais tarde, com a Lei 9.876/1999, a proteção foi estendida a todas as seguradas, incluindo contribuintes individuais e facultativas, em consonância ao princípio da universalidade de cobertura e atendimento.

Porém, tanto o art. 7º, XVIII como o art. 201, II da Constituição, foi utilizada a palavra “gestante”, dando proteção, em uma interpretação literal e gramatical, apenas à mãe biológica.

Mais tarde, a Lei 10.421/2002 ampliou a proteção, prevendo o direito ao salário-maternidade também à segurada que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção. Contudo, ainda prevaleciam algumas impropriedades: com a majoração das prestações, a lei deveria ter trazido previsão quanto ao financiamento, o que não ocorreu, violando a regra da contrapartida. Além disso, a norma trazia o termo “segurada”, quando

na verdade, tanto mulheres e quanto homens podem adotar ou obter guarda judicial. E ainda, a legislação adotou um critério etário para determinar a duração do benefício nos casos de adoção, com base na idade da criança, o que também não se mostrou adequado (Horvath Júnior, 2022, p. 453-454).

Algumas dessas impropriedades foram corrigidas com a Lei 12.873/2013, que retirou o critério de duração do benefício e possibilitou a concessão do salário-maternidade também ao segurado que adotasse ou obtivesse guarda judicial. Ademais, expandiu a proteção trazida pelo benefício ao prever, no caso de falecimento da segurada ou segurado, a possibilidade do cônjuge ou companheiro sobrevivente que tenha qualidade de segurado receber o salário-maternidade.

Com essas modificações, observa-se que o salário-maternidade vem deixando de ser uma prestação individual para se tornar um benefício de índole familiar. Contudo, para uma transmutação plena, ainda é preciso maiores amplificações: a exigência do cônjuge ou companheiro sobrevivente ter qualidade de segurado para gozar do benefício que seria devido ao segurado(a) falecido(a) consiste em um excesso de zelo do legislador que, ao que parece, vai além da regra da contrapartida e obstaculiza o acesso à proteção em alguns casos.

Não obstante, também seria necessário ampliar a proteção aos avós, permitindo o recebimento do salário-maternidade nos vários casos em que estes figuram como representantes legais da criança e são responsáveis por sua criação (Horvath Júnior; Francelino, 2024, p. 99).

Destarte, conquanto a legislação tenha evoluído, ainda é preciso uma maior construção e aprimoramento do texto legal em vigor, a fim de viabilizar uma proteção efetiva e mais abrangente da maternidade, a nível familiar.

Mas, para além dos avanços e omissões legislativas, não se pode deixar de mencionar a atuação do Poder Judiciário, em especial, do Supremo Tribunal Federal (STF), que tem proferido decisões paradigmáticas sobre a proteção à maternidade.

No âmbito do Judiciário, observa-se um viés ampliativo da proteção à maternidade, inclusive para assegurar o benefício salário-maternidade e licença-maternidade em casos envolvendo novos arranjos familiares.

Contudo, essa tendência à expansão da proteção pelo Poder Judiciário leva a outros questionamentos: quais os limites para essa ampliação? O STF estaria incorrendo em ativismo judicial? Tais reflexões serão analisadas no tópico subsequente.

## **5 A PROTEÇÃO À MATERNIDADE NO PODER JUDICIÁRIO**

### **5.1 Breve explanação sobre o Ativismo Judicial**

Para Glauco Gumerato Ramos (2009, p. 18), o ativismo judicial está legitimado no princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição. Trata-se de uma atuação categórica do Poder Judiciário ao resolver questões que possuem ou não adequada solução legislativa, valorizando o compromisso constitucional da jurisdição, mesmo diante de uma omissão legal (Ramos, 2009, p. 9)

O fenômeno do ativismo judicial tem raízes no movimento neoconstitucionalista, percebido no Brasil principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de

1988, que elevou vários direitos fundamentais à status constitucional, ampliando os mecanismos de proteção desses direitos (Hutzler, 2018, p. 57).

De acordo com Fernanda Souza Hutzler (2018, p. 58), a partir dessa ampliação e da facilitação ao acesso à justiça, observa-se uma verdadeira constitucionalização do direito e da própria jurisdição. Neste ínterim, o Judiciário tem sido chamado para se pronunciar diante das omissões do Poder Legislativo e excessos do Poder Executivo, fortalecendo-se e tornando-se um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Sobre o protagonismo que o Poder Judiciário tem assumido no Estado Democrático de Direito, entende Franco Aurélio Brito de Souza:

Com a edificação do Estado Democrático de Direito, deslocou-se o papel principal para a esfera do Poder Judiciário, o qual trouxe para si o dever (com significativa carga valorativa construtiva) de complementar e adaptar os comandos normativos emanados do Poder Legislativo à realidade socioeconômica da população. E é justamente sob essa perspectiva de considerável expansão do princípio democrático, de posituação de um quadro cada vez mais amplo de direitos fundamentais, de intensa institucionalização do direito na vida social e política e de redefinição das relações entre Poderes que o Judiciário vem assumindo um protagonismo irrefutável, que se descortina o fenômeno da judicialização da política e das relações sociais (sobretudo dos conflitos coletivos). (Souza, 2010, p. 91).

Ocorre que, muitas vezes, “o Judiciário não se limita a declarar a omissão legislativa ou barrar os excessos da administração, indo além do que a dogmática legalista tradicional convencionou ser o papel do Judiciário” (Hutzler, 2018, p. 58).

É neste ponto que se configura o ativismo judicial, repercutindo em duas visões distintas: a primeira é favorável ao ativismo, pois tal prática seria apenas um fruto da aproximação entre as normas e os casos concretos, e da inaptidão do legislador diante da complexidade e diversidade da sociedade moderna; a segunda, entretanto, discorda da prática, por entender que o ativismo judicial extrapola a competência do magistrado, viola a separação de poderes e configura um desvio de conduta institucional (Hutzler, 2018, p. 73).

Juliano Ralo Monteiro (2010, p. 169-170) também apresenta duas visões sobre o ativismo judicial, destacando aspectos favoráveis dessa prática: consagração da importância do constitucionalismo, do Estado Democrático de Direito e dos valores erais da constituição, garantia de acesso ao judiciário, oportunizar o exercício de direitos e garantias fundamentais, etc; bem como aspectos críticos: enfraquecimento dos poderes, inversão democrática (eis que os magistrados passam a decidir questões que caberiam aos legisladores e membros do poder executivo, eleitos pelo povo), acomodação de outros poderes, alienação popular, entre outros.

Segundo Carlos Eduardo Didier Reverbel (2010, p. 73), o ativismo judicial ocorre quando, diante do desprestígio legal, da ineficiência política e do mal uso dos serviços públicos, o juiz ultrapassa o campo do direito e ingressa na seara política. O autor entendeu tratar-se de prática desfavorável, ao dizer que, ao praticar o ativismo, “o julgador acaba fazendo uma má-política, por meios jurídicos” (Reverbel, 2010, p. 73).

Diante da controvérsia doutrinária sobre o ativismo judicial, Fernanda Souza Hutzler (2018, p. 76) traz um conceito multidimensional deste instituto:

Ativismo judicial é uma atitude expansiva por parte do Poder Judiciário que vai além da sua função típica, com perfil aditivo ao ordenamento jurídico, que se manifesta por meio de múltiplas dimensões de práticas decisórias, que se caracteriza por criar, modificar, completar ou corrigir normas jurídicas, por sanar omissões dos outros poderes, por determinando a efetivação de políticas públicas ou por impor o cumprimento de comandos constitucionais na busca da concretização de direitos fundamentais. (Hutzler, 2018, p. 76).

Assim, a prática decisória ativista costuma ser aceita quando é utilizada com intuito de “concretizar direitos fundamentais, efetivar políticas públicas e sanar omissões de outros poderes” (Hutzler, 2018, p. 77). Contrariamente, é criticada quando exorbita a competência do Poder Judiciário e se desvincula dessa finalidade.

Para Miguel Horvath Júnior (2024, p. 88), política pública é uma expressão ampla que abrange “todos os tipos de ações, decisões e programas governamentais ou de organizações sociais visando à solução de problemas de interesse público”.

Política pública é, portanto, gênero, que tem como espécie a política social, cujo objetivo é melhorar as condições de vida da população (Horvath Júnior, 2024, p. 88).

A política social é a ação do Estado que visa atender as necessidades sociais como, por exemplo, habitação, cultura, educação, lazer, saúde, assistência social e previdência social, entre outras, atuando por meio de várias técnicas de proteção social, visando a atender o maior número possível de pessoas. (Horvath Júnior, 2004, p. 17).

A seguridade social como hoje se conhece (fruto do Relatório Beveridge de 1942) é, portanto, uma política social (Horvath Júnior, 2024, p. 88).

Ora, com a expansão das normas constitucionais, há a necessidade de se ter um Poder Judiciário forte, a fim de que os direitos e garantias fundamentais sejam assegurados isonomicamente, mediante a implementação de políticas públicas. Frisa-se que a proteção social está intimamente relacionada ao fomento de políticas públicas e à intervenção estatal (Horvath Júnior, 2024, p. 87).

Essa intervenção, porém, deve ser subsidiária e equilibrada, haja vista a competência para implementação de políticas públicas ser convencionalmente dos poderes Legislativo e Executivo.

Ocorre que a conduta excepcional do Poder Judiciário, por vezes, se torna rotineira. É o que se observa no campo da proteção social à maternidade.

O Judiciário tem proferido decisões garantindo a proteção à maternidade de modo eficaz e equitativo, adaptado às necessidades contemporâneas e aos novos arranjos familiares. Outras decisões, contudo, transpassam os limites da competência do Judiciário, gerando ainda mais dúvidas e questionamentos.

## 5.2 Novidades jurisprudenciais relevantes

Inicialmente, merecem destaque duas decisões emanadas recentemente pelo STF sobre as regras e requisitos para concessão do salário-maternidade: a primeira envolve o termo inicial do benefício; a segunda diz respeito à carência.

Sobre o termo inicial do benefício, o artigo 392 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e artigo 71 da Lei 8.213/91 dispõem que o salário-maternidade é devido pelo prazo de 120 dias, com início entre 28 dias antes do parto e a data de ocorrência do parto. Este prazo pode excepcionalmente ser aumentado em até duas semanas, anteriores ou posteriores ao parto, desde que haja atestado médico específico.

A discussão que chegou ao STF diz respeito ao termo inicial do benefício em casos de internação hospitalar da mãe ou da criança, situação em que haveria um encurtamento do gozo do salário-maternidade, pois este seria concedido enquanto mãe ou bebê permanecessem em ambiente hospitalar, longe do convívio familiar.

Sobre o impasse, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.327/DF, o STF considerou como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar da mãe ou do recém-nascido, o que ocorrer por último:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental e, ratificando a medida cautelar, julgou procedente o pedido formulado para conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 392, § 1º, da CLT, assim como ao artigo 71 da Lei n. 8.213/91 e, por arrastamento, ao artigo 93 do seu Regulamento (Decreto n. 3.048/99), de modo a se considerar como termo 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, nos termos do voto do Relator. Falaram: pela requerente, a Dra. Sofia Cavalcanti Campelo; e, pela Advocacia-Geral da União, a Dra. Natália de Rosalmeida, Advogada da União. Plenário, Sessão Virtual de 14.10.2022 a 21.10.2022 (Brasil, 2022).

A decisão foi baseada na proteção constitucional à maternidade e à infância, ao direito à convivência familiar e direito à saúde, dentre outros fundamentos. Contudo, embora pareça acertada, deve-se mencionar que o STF deixou uma enorme lacuna sobre o tema, pois fixou o termo inicial do salário-maternidade na data da alta hospitalar da mãe ou do bebê sem esclarecer qual é a cobertura devida durante o período de internação. (Horvath Júnior; Porto, 2022, p. 16)

O próprio benefício salário-maternidade seria estendido? Ou é devido benefício de incapacidade temporária à mãe durante a internação? E no caso de internação apenas do bebê, a mãe deve retornar ao trabalho até a alta do filho? Esses e outros questionamentos permanecem em aberto até o momento, eis que a ADI já transitou em

julgado sem ter resolvido a questão, inexistindo previsão legal específica posterior ao julgamento.

Assim; conquanto a decisão tenha, a princípio, buscado a concretização de direitos fundamentais (à vida, à saúde, à integridade física do menor e da genitora), prática ativista até então aceitável, o fez em clara superação das competências do Poder Judiciário, de maneira precipitada e gerando mais omissões.

A segunda decisão a ser citada diz respeito à carência do salário-maternidade. O artigo 25, III da Lei 8.213/91 exige a implementação de 10 meses de carência apenas para contribuintes individuais, seguradas especiais e contribuintes facultativas.

O STF, no julgamento da ADI 2.110 ocorrido em 21/03/2024, entendeu que a existência de carência apenas para determinadas categorias de seguradas é inconstitucional, por violar o princípio da isonomia. A decisão também tem fundamento no direito das contribuintes individuais em ter o mesmo tratamento oferecido às seguradas empregadas e no dever constitucional de proteção à criança e à maternidade (Brasil, 2024).

Retirou o STF a distinção fundada na igualdade, adotada pelo legislador como forma de afastar a discriminação da mulher no mercado de trabalho. Isso porque, “não fosse a empregada dispensada dessa carência, os empregadores só contratariam empregadas após o cumprimento da carência para evitar o risco de ter que arcar com esse ônus” (Horvath Júnior, 2022, p. 462).

A isenção da carência, segundo o STF, vem promover a isonomia no tratamento entre as espécies de seguradas. No entanto, a ampliação do direito pode repercutir em impactos financeiros e atuariais, gerando questionamentos sobre uma atuação ativista por parte do STF. De qualquer modo, é necessário aguardar os deslindes do caso, eis que o feito ainda não transitou em julgado.

Além das decisões envolvendo as regras legais para concessão do salário-maternidade, o STF também tem ampliado a proteção social à maternidade propriamente dita, ao conceder a licença-maternidade e salário-maternidade em casos, por exemplo, de famílias monoparentais e homoafetivas.

Em 2022, o Supremo julgou o Tema 1.182 – Recurso Extraordinário (RE) 1348854, que discutia sobre a possibilidade de um genitor monoparental receber salário-maternidade em razão do nascimento de filhos gêmeos, gerados por meio de fertilização in vitro e gestação por substituição (o que, popularmente, é chamado de “barriga de aluguel”).

Sobre o tema, o STF firmou a seguinte tese:

À luz do art. 227 da CF, que confere proteção integral da criança com absoluta prioridade e do princípio da paternidade responsável, a licença maternidade, prevista no art. 7º, XVIII, da CF/88 e regulamentada pelo art. 207 da Lei 8.112/1990, estende-se ao pai genitor monoparental. (Brasil, 2022)

Ou seja, o direito à licença maternidade foi estendido ao pai monoparental, também em atendimento ao princípio da isonomia e legalidade.

No caso de casais homoafetivos, o próprio regramento trazido pela Lei 12.873/2013

já possibilita a concessão do benefício em casos de adoção. Inclusive, quando da edição da lei, já havia precedentes nesse sentido no Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região, no Tribunal Superior do Trabalho (TST), e até mesmo no Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) (Horvath Júnior, 2022, p. 465).

Nesta seara, merece destaque também a decisão proferida pelo STF no julgamento do Tema 1.072, RE 1211446. O caso, envolvendo união estável homoafetiva entre duas mulheres, discutia a possibilidade de recebimento de salário-maternidade pela não-parturiente, cuja companheira engravidou mediante procedimento de inseminação artificial heteróloga.

Sobre a questão, o STF firmou a seguinte tese: “A mãe servidora ou trabalhadora não gestante em união homoafetiva tem direito ao gozo de licença-maternidade. Caso a companheira tenha utilizado o benefício, fará jus à licença pelo período equivalente ao da licença-paternidade.” (Brasil, 2024).

Para se chegar à tese firmada, a maioria dos ministros concluiu que conceder licença-maternidade para ambas as mães levaria a um tratamento desigual e inconstitucional entre os filhos de casais heterossexuais e os filhos de casais homossexuais. Assim, embora não por unanimidade, prevaleceu o entendimento de que, em casos como este, apenas um benefício salário-maternidade deve ser concedido.

Conquanto se trate de questões sensíveis e controversias, os julgamentos aqui citados envolvendo arranjos familiares não tradicionais (famílias monoparentais e homoafetivas) garantiram a efetivação da proteção à maternidade com isonomia e harmonia, interpretando e aplicando a norma aos casos concretos, sem excessos.

Por último, convém mencionar a recentíssimo posicionamento da terceira vara federal de Pelotas/RS, que condenou o INSS ao pagamento de salário-maternidade à uma avó que obteve a guarda do neto. A juíza, federal Giane Maio Duarte reconheceu que a avó exerceu parentalidade socioafetiva, situação que enseja o direito ao salário maternidade conforme entendimento já emanado pela Turma Nacional de Uniformização (TNU) (Rio Grande do Sul, 2024).

Quanto à socioafetividade, além do citado entendimento da TNU, vale mencionar que o próprio STF já reconheceu a necessidade de adotar tratamento isonômico entre filhos biológicos e socioafetivos. Neste sentido, o INSS não poderia negar o direito ao benefício para um filho socioafetivo (Horvath Júnior, 2022, p. 478).

Todavia, por se tratar de benefício concedido à avó, necessário inquirir sobre o exercício de ativismo judicial nesta hipótese. É inegável que a situação fática envolvendo as avós e casos de adoção informal merece atenção e uma atuação estatal protetiva, contudo, o Poder Judiciário não parece ser a via adequada, até porque, de acordo com a regra da contrapartida prevista no artigo 195, §5º da Constituição Federal, nenhum benefício pode ser estendido sem a correspondente fonte de custeio.

O processo em questão ainda está em trâmite, sendo necessário, portanto, aguardar o desfecho deste caso, que certamente causará ainda mais reflexões e, a depender de seu resultado, poderá abrir novos precedentes.

## 6 CONCLUSÃO

Muito embora a legislação sobre a proteção à maternidade tenha avançado no Brasil, caminhando para tornar o salário-maternidade um benefício familiar, conclui-se que ainda há lacunas na proteção à maternidade, como ocorre, por exemplo, nos casos das avós responsáveis pela criação dos netos, ou nos casos de união homoafetiva entre duas mulheres, em que ambas possuem o direito ao salário-maternidade ou apenas a mulher não gestante detém qualidade de segurado e poderia gozar do benefício.

Assim, a análise das inovações jurisprudenciais revela a importância da atuação judicial na garantia de uma proteção social eficaz e equitativa, adaptada às necessidades contemporâneas e aos novos arranjos familiares. No entanto, alerta-se que os casos concretos precisam ser adequadamente e cuidadosamente interpretados, sob pena de gerar novas dúvidas e impasses.

Mais que isso, a fim de atender à segurança jurídica e ao princípio da tripartição dos poderes, é preciso cautela para que o Poder Judiciário não usurpe as competências ordinárias, democraticamente eleitas, destinadas ao Poder Legislativo e Executivo.

Neste sentido, vale mencionar o entendimento de Zélia Luiza Pierdoná:

A universalidade da proteção social é um vir a ser, devendo ser implementada, progressivamente, por políticas públicas, criadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, e não por decisões judiciais ativistas, considerando, dentre outras questões, as possibilidades financeiras do sistema de seguridade social. Não é atribuição do Poder Judiciário definir e implementar políticas públicas. (2019, p. 180)

É imprescindível que haja um equilíbrio, o que Juliano Ralo Monteiro (2010, p. 171) denomina de “terceira via: um ativismo prudente, alinhado com os princípios constitucionais de separação dos poderes e da proteção judicial efetiva”.

Portanto, por mais necessária que seja a expansão da proteção à maternidade, é imprescindível que o Poder Judiciário exerça seu papel dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, atuando com equilíbrio e apenas excepcionalmente, de forma moderada, na implementação de políticas públicas, muitas vezes estimulando o legislador a cumprir o seu papel.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do (coord.). **Estado de Direito e Ativismo Judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Tradução de Jesus Alborés Rey. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei No 5.452, de 1 de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, [1943]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. **Lei No 6.136, de 7 de novembro de 1974**. Inclui o salário-maternidade entre as prestações da Previdência Social. Brasília, DF: Presidência da República, [1974]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6136.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6136.htm). Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. **Lei No 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8213cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm). Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. **Lei No 9.876, de 26 de novembro de 1999**. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9876.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9876.htm). Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. **Lei No 10.421 de 15 de abril de 2002**. Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade, alterando a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e a Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10421.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10421.htm). Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. **Lei 12.873, de 24 de outubro de 2013**. Altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1942 - Consolidação das Leis do Trabalho, as Leis nºs 11.491, de 20 de junho de 2007, e 12.512, de 14 de outubro de 2011. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/%5C\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm). Acesso em: 04 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2110**. Relator Ministro Nunes Marques. Brasília, 21/03/2024. Publicada em 25/05/2024. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202110%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202110%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 04 set. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6327**. Relator Ministro Edson Fachin. Brasília, 24/10/2022. Publicada em 07/11/2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur471694/false>. Acesso em: 04 set. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 1211446**. Relator Ministro Luiz Fux. Brasília, 13/03/2024. Publicada em 21/05/2024. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201211446%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201211446%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 04 set. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 1348854**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 12/05/2022. Publicada em 24/10/2022. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201348854%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%201348854%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 04 set. 2024

CEBALLOS, Óscar Buenga. **La família y la seguridad social**. Editora Dykinson S.L. Madrid, 2014.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **A policrise e os sistemas de proteção social: desafios da preservação dos sistemas protetivos no século XXI**. Belo Horizonte: Editora IEPREV, 2024.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 13 ed. São Paulo: Rideel, 2022.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; FRANCELENO, Laís Lopes. Crise na Proteção Social da Família: os Benefícios Familiares Diante dos Novos Riscos Sociais. In: **Revista Brasileira de Direito Previdenciário**. Porto Alegre: Magister; IBDP – Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, 2024. v. 81, jun/jul. 2024, p. 93-108.

HORVATH JÚNIOR, Miguel; PORTO, Rafael Vasconcelos. Proteção à Maternidade: Reflexões acerca das mais Recentes Controvérsias Jurisprudenciais. In: **Revista Digital de Direito Prática Previdenciária**. Porto Alegre: Paixão Editoras, 2022. n. 35, set/out. 2022.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Salário-Maternidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

HUTZLER, Fernanda Souza. **O ativismo judicial e seus reflexos na seguridade social**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2018.

MELO, Cláudia Virgínia Brito de. **Proteção à maternidade e licença parental no mundo**. Câmara dos Deputados: Brasília, 2019.

MONTEIRO, Juliano Ralo. Ativismo Judicial: Um Caminho para Concretização dos Direitos Fundamentais; In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do (coord.). **Estado de Direito e Ativismo Judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. pp. 157-175.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 03 - Convenção relativa ao Emprego das Mulheres antes e depois do parto (Proteção à Maternidade)**. Washington, 1919. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c003-convencao-relativa-ao-emprego-das-mulheres-antes-e-depois-do-parto>. Acesso em: 04 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 102 - Normas Mínimas da Seguridade Social**. Genebra, 1952. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/resource/c102-normas-minimas-da-seguridade-social>. Acesso em: 04 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 103 – Amparo à Maternidade (revista, 1952)**. Genebra, 1952. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo24](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10088.htm#anexo24). Acesso em: 04 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção 183 – Revisão da Convenção (Revista) sobre a Proteção da Maternidade**. Genebra, 2000.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração de Filadélfia**. Filadélfia, 1944. Disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/declaracao-de-filadelfia> Acesso em: 04 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Notas da OIT sobre trabalho e família**. n. 4. Organização Internacional do trabalho, 2009.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. O ativismo judicial na seguridade social brasileira: a violação dos princípios constitucionais e a inobservância das escolhas feitas pelos Poderes Legislativo e Executivo. In: **Católica Law Review**. v. 3. n. 1. p. 159-182, 1 jan. 2019. Disponível em: <https://revistas.ucp.pt/index.php/catolicalawreview/article/view/9113>. Acesso em: 11 set. 2024.

RAMOS, Glauco Gumerato. Ativismo e garantismo no processo civil: apresentação do debate. In: **MPMG – Publicação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: CEAF – Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2009. n. 18. ano IV. ISSN 1809-8673

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. Ativismo Judicial e Estado de Direito. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do (coord.). **Estado de Direito e Ativismo Judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. pp. 61-76.

RIO GRANDE DO SUL. **Avó garante recebimento de salário-maternidade após obter a guarda de neto**. Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Seção de comunicação social, 12 ago. 2024. Disponível em: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=28403](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=28403). Acesso em: 06 set. 2024.

SECRETARIA DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES COORDENAÇÃO DE EDIÇÕES TÉCNICAS. **Direitos Humanos: atos internacionais e normas correlatas**. 4 ed. Brasília: Senado federal, 2013.

SOUZA, Franco Aurélio Brito de. Uma Breve Abordagem sobre a Relação entre Estado, Direito e Política. In: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do (coord.). **Estado de Direito e Ativismo Judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. pp. 77-94.

Data de submissão: 23 set. 2024. Data de aprovação: 28 fev. 2025

[Previdência e Gênero]

## IMPACTOS DA LEI N.º 14.611/2023 NA REDUÇÃO DAS DISPARIDADES DE GÊNERO NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

Karina Giselli Pimenta Jorge<sup>4</sup>  
Maykon Cristiano Jorge<sup>5</sup>

### Resumo

A Lei n.º 14.611, sancionada em 3 de julho de 2023, modifica a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para promover a igualdade salarial entre homens e mulheres. Esta lei visa assegurar remuneração igual para trabalho de igual valor, independentemente do gênero, e introduz penalidades significativas para empresas que descumprirem as novas regras. Neste estudo, utilizou-se uma abordagem metodológica mista, combinando análise doutrinária e legislativa para avaliar a repercussão inicial da Lei n.º 14.611/2023 na redução das disparidades de gênero no mercado de trabalho brasileiro. A pesquisa abrangeu legislações e bibliografias sobre o tema, permitindo uma compreensão aprofundada do contexto e da evolução normativa relacionada à igualdade salarial. Além disso, destacou-se a negociação coletiva como instrumento crucial para a efetividade da lei, bem como a Resolução n.º 492 do Conselho Nacional de Justiça, que torna obrigatória a observância do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero no âmbito do Poder Judiciário, especialmente em processos relacionados ao trabalho e à remuneração da mulher. Esta resolução é uma ferramenta importante para assegurar a igualdade de gênero no ambiente de trabalho. Embora a Lei n.º 14.611/2023 represente um avanço significativo, sua efetividade dependerá de um esforço coordenado entre governo, empregadores, sindicatos e sociedade civil para eliminar as barreiras que perpetuam a desigualdade salarial, garantindo que a igualdade de gênero se torne uma realidade concreta no mercado de trabalho brasileiro.

**Palavras-Chave:** Igualdade de gênero; Disparidade salarial; Mercado de trabalho; Lei n.º 14.611/2023; Negociação Coletiva.

<sup>4</sup> Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (2015), especialista em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho do Paraná – EMATRA e Fundação de Estudos Sociais do Paraná – FESP. (karinagpjorge@outlook.com)

<sup>5</sup> Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense (2015), especialista em Filosofia do Direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE (2010). Professor das disciplinas Ciência Política e Legislação Empresarial no Centro Universitário Franciscano do Paraná - FAE. Pós-graduando em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Escola da Associação dos Magistrados do Trabalho do Paraná – EMATRA e Fundação de Estudos Sociais do Paraná – FESP.(maykon.jorge@hotmail.com)

## IMPACTS OF LAW NO. 14,611/2023 ON REDUCING GENDER DISPARITIES IN THE BRAZILIAN LABOR MARKET

### Abstract

Law n.º 14,611, enacted on July 3, 2023, amends the Consolidation of Labor Laws (CLT) to promote wage equality between men and women. This law aims to ensure equal pay for work of equal value, regardless of gender, and introduces significant penalties for companies that fail to comply with the new rules. This study used a mixed methodological approach, combining doctrinal and legislative analysis to evaluate the initial impact of Law n.º 14,611/2023 on reducing gender disparities in the Brazilian labor market. The research covered legislation and literature on the subject, allowing for an in-depth understanding of the context and normative evolution related to wage equality. Additionally, collective bargaining was highlighted as a crucial tool for the law's effectiveness, as well as Resolution No. 492 of the National Council of Justice, which mandates adherence to the Protocol for Judgment with a Gender Perspective within the Judiciary, especially in cases related to women's work and remuneration. This resolution is an important tool for ensuring gender equality in the workplace. Although Law No. 14,611/2023 represents a significant advancement, its effectiveness will depend on a coordinated effort between the government, employers, unions, and civil society to eliminate the barriers that perpetuate wage inequality, ensuring that gender equality becomes a concrete reality in the Brazilian labor market.

**Keywords:** Gender equality; Wage disparity; Labor market; Law No. 14,611/2023; Collective bargaining.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a Lei n.º 14.611, sancionada em 3 de julho de 2023, que modifica a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) visando promover a igualdade salarial entre homens e mulheres. Essa lei garante remuneração igual para trabalho de igual valor e introduz penalidades significativas para empresas que descumprirem as novas normas.

O estudo examina os impactos iniciais da lei na redução das disparidades de gênero no mercado de trabalho brasileiro, enfatizando a importância da negociação coletiva e do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça como ferramentas essenciais para assegurar a igualdade de gênero no ambiente de trabalho.

Neste contexto, o artigo visa analisar os impactos iniciais da Lei n.º 14.611/2023 na redução das disparidades de gênero em termos de remuneração e oportunidades de emprego no Brasil. Além disso, busca identificar mecanismos e práticas necessárias para efetivar a política de equidade de gênero idealizada pelo legislador.

A análise considera as barreiras culturais e institucionais que ainda persistem, destacando a importância da implementação rigorosa da lei, promoção de transparência salarial e programas de diversidade e inclusão.

A introdução de penalidades significativas para empresas que descumprirem as

novas regras e a promoção de uma fiscalização intensificada são elementos centrais para garantir que a igualdade de gênero se torne uma realidade concreta no mercado de trabalho brasileiro.

Este estudo contribui para o debate sobre a eficácia das políticas públicas voltadas para a igualdade de gênero e oferece uma perspectiva crítica sobre os desafios e oportunidades para a plena implementação da Lei n.º 14.611/2023.

A pesquisa evidencia que a Lei n.º 14.611/2023 é um marco significativo na busca pela igualdade salarial entre homens e mulheres no Brasil. A modificação da CLT e a introdução de penalidades para empresas que não cumprirem as novas normas são passos importantes para reduzir as disparidades de gênero no mercado de trabalho.

No entanto, a efetividade da lei depende de um esforço conjunto e coordenado entre governo, empregadores, sindicatos e sociedade civil.

A importância de mecanismos como a negociação coletiva e o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do Conselho Nacional de Justiça são fundamentais para assegurar um ambiente de trabalho mais justo e equitativo.

## 2 DESIGUALDADE NA REMUNERAÇÃO ENTRE MULHERES E HOMENS

O machismo, que pode ser entendido como uma crença na superioridade dos homens sobre as mulheres, se enquadra no conceito de fato social à medida que é uma atitude e comportamento amplamente aceitos, ensinados e reforçados por várias instituições sociais como família, mídia, religião e sistemas educacionais. Em muitas sociedades, tais fatos são tão enraizados que muitas vezes são vistos como naturais ou inevitáveis.

O machismo, por sua vez, enseja situações como a desigualdade na remuneração entre mulheres e homens. A persistência dessa desigualdade é evidenciada pelos estereótipos de gênero que permeiam a sociedade e influenciam a inserção das mulheres no mercado de trabalho. Esses estereótipos reforçam a centralidade dos homens, desvalorizando características e habilidades socialmente atribuídas às mulheres e, por consequência, impactando negativamente suas oportunidades e remuneração. A divisão sexual do trabalho é um dos principais fatores que sustentam essa desigualdade, na qual se acredita que certos trabalhos são mais adequados para homens e outros para mulheres, criando uma hierarquia que valoriza mais o trabalho masculino (Silva; Rodrigues, 2023, p. 2).

Nesse sentido, Silvia Federici argumenta que a divisão sexual do trabalho é uma construção fundamental do capitalismo, essencial para a sua sustentação e expansão. Em “O Patriarcado do Salário”, ela afirma que “a separação entre trabalho produtivo e reprodutivo foi uma estratégia deliberada do capitalismo para explorar o trabalho das mulheres de forma mais eficiente, ao relegá-las ao espaço doméstico e ao trabalho não remunerado” (Federici, 2021, p. 34). Essa divisão não apenas desvaloriza o trabalho doméstico, mas também invisibiliza sua contribuição crucial para a reprodução da força de trabalho. Federici destaca que essa estrutura reforça a dependência econômica das mulheres e perpetua a desigualdade de gênero, criando uma base para a exploração contínua no sistema capitalista.

Entretanto, segundo o próprio Durkheim, um fato social pode ser alterado ao longo

do tempo. Durkheim via os fatos sociais como maneiras de agir, pensar e sentir que são externas ao indivíduo, exercendo sobre ele uma coerção externa. Essas normas, valores e regras sociais são produtos da coletividade e, portanto, podem evoluir ou mudar conforme a sociedade se transforma. Mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais podem levar à alteração ou ao desaparecimento de certos fatos sociais, dando lugar a novos (Durkheim, 2012, p. 51-52).

Alterar um fato social como o machismo requer mudanças significativas em múltiplos níveis da sociedade, tais como educação, legislação e mobilização social.

Por isso, é crucial que, além de se fomentar uma educação que promova a igualdade de gênero desde cedo, há que criar Leis que promovam a igualdade de gênero e penalizem comportamentos discriminatórios.

No Brasil, a desigualdade salarial de gênero é exacerbada por fatores históricos, sociais e culturais que relegaram as mulheres a papéis secundários no mercado de trabalho. Movimentos feministas e mudanças legislativas têm promovido avanços significativos, mas as disparidades persistem, refletindo estruturas discriminatórias enraizadas. Apesquisa do DIEESE de 2020 revelou que, mesmo em funções equivalentes, as mulheres continuam a receber salários significativamente menores que os homens (Brás; Gonçalves; Vilela, 2023, p. 3).

Nessa esteira, Almeida (2014, p. 173) informa que não é o sexo dos trabalhadores a mola propulsora para o tratamento diferenciado entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, mas sim determinadas práticas profissionais que ocorrem de maneira reiterada e que contribuem significativamente para o prejuízo do universo feminino. Exemplo disso seria o critério de antiguidade para o alcance de uma promoção ou para a própria equiparação salarial, conforme prevê o próprio artigo 461 da CLT, já que suspensões no contrato de trabalho da mulher para cuidar dos filhos, ou mesmo durante o período gestacional contribuem negativamente para mulher nesse intento, o que a autora chama de discriminação indireta.

Aliás, a discriminação indireta refere-se aos efeitos discriminatórios das regras neutras, gerais e abstratas que, embora não intencionalmente preconceituosas, resultam em desvantagens específicas para determinados grupos. Esta forma de discriminação opera deslocando o foco do ato para sua consequência, exigindo, muitas vezes, uma apuração estatística para qualificá-las como discriminatórias. A aplicação adequada da discriminação indireta no direito requer uma interpretação ampla que não estabeleça limites por requisitos indevidos de intencionalidade e arbitrariedade. Mesmo sem a exigência de intencionalidade, o processo de aplicação de sanções e avaliação das condutas patronais permanece complexamente envolto na distinção entre atos arbitrários e não arbitrários. Isso se deve ao fato de que os intérpretes da norma, muitas vezes, fazem parte de uma comunidade que pratica discriminações inconscientes, baseadas em privilégios e culturas partilhadas. Essas práticas invisíveis, combinadas com estereótipos negativos, principalmente sobre pessoas negras, geram um automatismo na discriminação. Os estereótipos, como modelos mentais influenciados por valores culturais, são internalizados durante o processo de socialização, criando dimensões inconscientes que perpetuam a marginalização e a discriminação, mesmo quando há uma consciência que as rejeite (Silva; Ferrito; Leal, 2019, p. 19, 40-44).

Destarte, a desigualdade salarial entre homens e mulheres no mercado de trabalho

brasileiro é uma questão complexa e multifacetada. Segundo Anastácio (2022), essa desigualdade é influenciada por uma combinação de fatores produtivos e discriminação de gênero. A discriminação salarial, que se manifesta quando indivíduos com características produtivas semelhantes recebem salários diferentes devido ao gênero, é uma das principais explicações para essa disparidade. Além disso, a segregação ocupacional e a flexibilidade do trabalho também desempenham papéis significativos na perpetuação dessa desigualdade.

A segregação ocupacional é um fenômeno em que homens e mulheres tendem a trabalhar em diferentes setores e ocupações. Há que se destacar ainda que as mulheres são frequentemente direcionadas para empregos vistos como extensões de seus papéis tradicionais de cuidadoras e donas de casa. Essas ocupações, como serviços domésticos, educação secundária e serviços sociais, geralmente oferecem salários mais baixos e menor posição social em comparação com os empregos predominantemente ocupados por homens, como aqueles em setores tecnológicos e de alta demanda. Essa segregação limita as oportunidades de ganhos financeiros das mulheres e contribui para a persistência da desigualdade salarial (Anastácio, 2022, p. 19).

Outro fator crítico destacado por Anastácio (2022, p. 20) é a flexibilidade do trabalho. Muitas mulheres optam por empregos que oferecem maior flexibilidade de horário para conciliar responsabilidades familiares e profissionais. No entanto, esses empregos tendem a ser menos remunerados. Goldin, citada por Cardoso (2019, p. 1-2), argumenta que a disparidade salarial entre homens e mulheres é exacerbada pelo desejo de flexibilidade no horário de trabalho, especialmente em setores que valorizam a disponibilidade constante e a capacidade de trabalhar longas horas. Empregos que exigem maior disponibilidade e envolvem intensa negociação e competição tendem a recompensar desproporcionalmente os indivíduos que podem dedicar mais tempo, o que frequentemente exclui muitas mulheres que necessitam de horários mais flexíveis.

Além desses fatores, Anastácio (2022, p. 16-17) aponta que a discriminação estatística também contribui para a desigualdade salarial. Esse tipo de discriminação ocorre quando os empregadores, devido à falta de informações completas sobre a produtividade dos indivíduos, utilizam médias estatísticas para inferir a produtividade de grupos específicos. Como resultado, mulheres podem ser remuneradas de forma inferior ou ser menos consideradas para promoções e oportunidades de emprego com base em estereótipos e preconceitos, independentemente de suas reais capacidades e desempenho.

Esses aspectos evidenciam que a desigualdade salarial entre homens e mulheres não é apenas uma questão de diferenças nas características produtivas, mas também de discriminação direta e indireta no mercado de trabalho. Portanto, abordagens integradas que combinem políticas públicas, como a Lei n.º 14.611/2023, com práticas eficazes de negociação coletiva, são essenciais para mitigar essas desigualdades e promover um ambiente de trabalho mais justo e equitativo. A Lei n.º 14.611/2023, que reforça a necessidade de transparência nas práticas de remuneração e proíbe a discriminação salarial baseada em gênero, juntamente com a negociação coletiva, pode criar um arcabouço robusto para garantir a igualdade salarial entre mulheres e homens, promovendo a justiça social no mercado de trabalho brasileiro.

A desigualdade na remuneração entre mulheres e homens é um reflexo do machismo

profundamente enraizado em várias instituições sociais, perpetuando estereótipos de gênero e a centralidade masculina no mercado de trabalho. A divisão sexual do trabalho e a precarização afetam desproporcionalmente as mulheres, especialmente aquelas em interseccionalidade de gênero e raça. No entanto, como Durkheim sugere, fatos sociais podem ser alterados por meio de mudanças sociais, econômicas, políticas e culturais. Para enfrentar essa desigualdade, é essencial promover a educação que valorize a igualdade de gênero e criar legislações que incentivem a equidade e penalizem discriminações. Nesse sentido, parece que o legislador pátrio deu um salto ao enfrentamento da desigualdade salarial entre mulheres e homens ao editar a Lei n.º 14.611/2023. É o que se pretende demonstrar a seguir.

### 3 O DIREITO À ISONOMIA SALARIAL IDEALIZADA PELO LEGISLADOR

A busca pela igualdade salarial entre homens e mulheres tem sido uma das principais metas do legislador brasileiro ao longo das últimas décadas. A Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo ao assegurar a isonomia de tratamento entre os gêneros e ao proibir qualquer forma de discriminação. Desde então, foram promulgadas diversas leis com o intuito de eliminar práticas discriminatórias e ampliar a proteção às mulheres no mercado de trabalho. Entre essas, destaca-se a Lei n.º 9.029 de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e a Lei n.º 9.799 de 1999, que inseriu regras na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para assegurar a igualdade de acesso e oportunidades no emprego.

Neste contexto, a Lei n.º 14.611/2023 surge como um esforço recente para reforçar a igualdade salarial entre homens e mulheres, introduzindo penalidades significativas para as empresas que descumprirem suas disposições. No entanto, a efetivação desse direito depende não apenas da existência de um arcabouço legal robusto, mas também da superação de barreiras culturais e institucionais que ainda perpetuam a desigualdade de gênero no mercado de trabalho.

A erradicação da discriminação no ambiente de trabalho é uma meta fundamental para a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 3º, inciso IV, estabelece como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Este dispositivo constitucional é crucial para garantir que todos os cidadãos tenham igualdade de oportunidades e sejam tratados com dignidade e respeito, independentemente de suas características pessoais.

Adicionalmente, o artigo 7º, inciso XXX, da Constituição Federal dispõe sobre a proibição de “diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil” (Brasil, 1988). Este artigo reforça o compromisso do Estado brasileiro com a igualdade de condições no mercado de trabalho, assegurando que todos os trabalhadores tenham acesso às mesmas oportunidades e remuneração justa, sem qualquer forma de discriminação.

Não há dúvidas quanto ao compromisso assumido com o povo brasileiro no texto constitucional em relação à proibição de diferença de salários, de exercício de funções

e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. No entanto, como apontado por Delgado, Baracat e Rodrigues (2022, p. 718), a efetividade dessa disposição constitucional depende não apenas da sua inclusão na letra da lei, mas da sua aplicação concreta e vigilante por meio de práticas de negociação coletiva que promovam a igualdade e combatam as discriminações sistêmicas que ainda permeiam o mercado de trabalho brasileiro.

Resta claro que a Constituição Federal de 1988 representou um marco na promoção da igualdade de gênero, assegurando a isonomia de tratamento entre homens e mulheres e proibindo qualquer forma de discriminação. A partir disso, diversas leis foram promulgadas para eliminar práticas discriminatórias e ampliar a proteção às mulheres no mercado de trabalho, como a Lei n.º 9.029 de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e a Lei n.º 9.799 de 1999, que inseriu regras na CLT para assegurar a igualdade de acesso e oportunidades no emprego. Essas mudanças legislativas refletem um esforço contínuo para adaptar o ordenamento jurídico à nova realidade social e cultural, promovendo a inclusão e a igualdade de gênero no mercado de trabalho (Souza; Zorzete, 2021, p. 47665-47667).

No plano infraconstitucional, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), desde sua edição em 1943, contemplava um capítulo específico para a proteção do trabalho da mulher, refletindo um avanço legislativo significativo na época. Entretanto, muitos dos preceitos introduzidos na CLT, ao invés de facilitar, acabavam por dificultar o acesso feminino ao mercado de trabalho, uma vez que reproduziam o pensamento tradicionalista da sociedade da primeira metade do século XX. Com efeito, podemos citar como exemplo intervalo de 15 minutos antes de labor em sobrejornada previsto no artigo 384 da CLT que foi revogado pela Lei n.º 13.467/2017 (Lemos, 2017, p. 3-4), bem como a ratificação marital ao contrato de trabalho da mulher adulta e a exigência de atestados médicos especiais para as mulheres, entre outras restrições (Souza; Zorzete, 2021, p. 47664-47665).

Já a Convenção 100 da OIT traz importantes diretrizes sobre a igualdade de remuneração para homens e mulheres por trabalho de igual valor. Contudo, há que se reconhecer que a discriminação salarial é parte de uma cultura mais ampla de desigualdade de gênero e barreiras institucionais que persistem apesar das leis formais (Alvarenga, 2021, p. 10).

A Convenção 100 da OIT não apenas estabelece um padrão legal para a igualdade de remuneração, mas também exige ação efetiva dos Estados Membros para implementar mudanças significativas nas práticas de trabalho e remuneração. O Brasil, ao ratificar esta convenção em 1957, comprometeu-se internacionalmente a aplicar seus princípios, o que implica enfrentar as práticas discriminatórias tanto legislativas quanto culturais que perpetuam a disparidade salarial (Alvarenga, 2021, p. 10).

Nesse norte, há que se destacar o comprometimento do Brasil, quando ratificou a Convenção 100 da OIT, sobre a colaboração entre governos, organizações de empregadores e trabalhadores para criar um ambiente que favoreça a igualdade de remuneração. Isso inclui a promulgação de leis mais rigorosas contra a discriminação de gênero e a implementação de políticas que garantam práticas justas de remuneração (Alvarenga, 2021, p. 10).

Além disso, cite-se a Convenção n.º 111 da Organização Internacional do Trabalho,

ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 10.088/2019, que define a discriminação como “qualquer distinção, exclusão ou preferência que tenha por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em emprego ou profissão” (OIT, 1958). Esta convenção internacional tornou-se um marco na luta contra a discriminação no ambiente de trabalho, fornecendo um quadro legal e normativo para a promoção de políticas de igualdade e inclusão.

Tamanha é a importância da luta contra a discriminação no ambiente de trabalho, que a Organização das Nações Unidas – ONU estabeleceu em sua Agenda 2030, o objetivo 5, que visa “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” (ONU, 2015). Este objetivo global ressalta a importância de eliminar todas as formas de discriminação e violência contra mulheres e meninas, promovendo sua participação plena e efetiva em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública. A implementação efetiva deste objetivo é essencial para construir um futuro sustentável e inclusivo.

Isso porque os direitos humanos, especialmente no que tange à igualdade de gênero, constituem um pilar fundamental na luta pela dignidade humana. Como destacou Thome (2013, p. 43), esses direitos são universais, indivisíveis e interdependentes, implicando que a violação de um direito humano afeta todos os outros.

O princípio da igualdade de gênero é central para a promoção dos direitos humanos e sociais. Thome (2013, p. 41) enfatiza que a igualdade de gênero não se resume à ausência de discriminação direta, mas também envolve a remoção de barreiras institucionais e culturais que perpetuam a desigualdade.

A luta pela igualdade salarial entre homens e mulheres no Brasil requer uma abordagem multifacetada que combine o cumprimento rigoroso das diretrizes estabelecidas pelo artigo 7º, inciso XXX da Constituição Federal, pela Convenção 100 da OIT com a implementação efetiva da legislação nacional, como a Lei n.º 14.611/2023, e práticas robustas de negociação coletiva.

Pois, embora existam avanços significativos no campo jurídico, é essencial enfrentar as barreiras culturais e institucionais que perpetuam a discriminação salarial. Somente por meio de um esforço coordenado entre governos, empregadores, sindicatos e a sociedade em geral, será possível transformar a igualdade salarial de um ideal legal em uma realidade prática e cotidiana, garantindo justiça e equidade no mercado de trabalho brasileiro (Alvarenga, 2021, p. 10-11).

A busca pela isonomia salarial idealizada pelo legislador é uma trajetória marcada por avanços significativos, mas também por desafios persistentes. A Constituição Federal de 1988 e legislações subsequentes, como a Lei n.º 9.029 de 1995 e a Lei n.º 9.799 de 1999, estabeleceram um robusto arcabouço normativo para promover a igualdade de gênero no mercado de trabalho. No entanto, a efetivação desses direitos depende de uma aplicação concreta e vigilante das leis, bem como de um enfrentamento contínuo das barreiras culturais e institucionais que ainda perpetuam a desigualdade salarial.

A ratificação da Convenção 100 da OIT e a promulgação da Lei n.º 14.611/2023 são passos essenciais para garantir a igualdade de remuneração por trabalho de igual valor. Contudo, a transformação dessa igualdade formal em uma realidade prática exige um esforço coordenado entre governos, empregadores, sindicatos e a sociedade civil. Somente mediante práticas efetivas de negociação coletiva e políticas públicas inclusivas

será possível superar as discriminações sistêmicas e assegurar uma verdadeira equidade no mercado de trabalho brasileiro. Dessa forma, o compromisso com a igualdade de gênero, consagrado na legislação, pode finalmente refletir-se em um ambiente de trabalho justo e igualitário para todos.

#### 4 ANÁLISE DA LEI 14.611/2023

A desigualdade salarial entre mulheres e homens é um tema recorrente nas discussões sobre direitos trabalhistas e igualdade de gênero. Desde a promulgação do Decreto-lei n.º 5.452 em 1943, que instituiu a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), já se previa no artigo 5º que “a todo trabalho de igual valor corresponderá salário igual, sem distinção de sexo”.

Contudo, apesar de um histórico de legislações que tratam da igualdade salarial e critérios remuneratórios entre mulheres e homens, a realidade brasileira continua distante da efetiva igualdade de gênero no mercado de trabalho.

A legislação trabalhista brasileira, apesar de prever a igualdade salarial, muitas vezes se mostra insuficiente diante das dinâmicas complexas do mercado de trabalho. A falta de transparência salarial e as dificuldades em comprovar a discriminação são obstáculos significativos para a efetividade dessas normas. A promoção de maior transparência e a implementação de programas de diversidade e inclusão são essenciais para combater a desigualdade salarial de gênero de forma mais eficaz (Brás; Gonçalves; Vilela, 2023, p. 3).

A Lei n.º 14.611/2023 pretende garantir a igualdade salarial entre homens e mulheres. Embora a Constituição Federal e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) já prevejam essa igualdade, a efetividade dessas normas tem sido limitada pela falta de mecanismos de transparência e fiscalização. A nova lei busca corrigir isso ao introduzir consequências mais rígidas para violações e exigir a publicação semestral de relatórios de transparência salarial e critérios remuneratórios para empresas com mais de 100 empregados (Camilo; Serau Junior, 2023, p. 87-105).

Vê-se então que a referida Lei 14.611/2023 promove significativas alterações no art. 461 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estabelecendo, por exemplo, que trabalhadoras discriminadas têm direito ao pagamento das diferenças salariais devidas, bem como à indenização por danos morais, caso constatado a violação da norma.

Não obstante, a referida legislação também estipula multa de dez vezes o valor do novo salário devido pelo empregador, dobrando em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções legais. A lei também estabelece medidas de fiscalização contra a discriminação salarial, a promoção de programas de diversidade e inclusão no ambiente de trabalho, e a capacitação de mulheres para ingressar, permanecer e ascender no mercado de trabalho em igualdade de condições com os homens (Camilo; Serau Junior, 2023, p. 87-105).

Diante disso, parece que a Lei n.º 14.611/2023 trouxe medidas importantes para enfrentar a discriminação salarial, como a possibilidade de pleitear diferenças salariais e indenização por danos morais, além da previsão de sanções pecuniárias para empresas que não cumprirem a norma. No entanto, (Silva e Rodrigues, 2023) a lei ainda carece de uma revisão mais ampla do artigo 461 da CLT para eliminar de forma efetiva as

discriminações salariais, considerando a perspectiva de gênero na análise dos critérios de produtividade e eliminando a necessidade de prestação de serviço no mesmo estabelecimento empresarial (p. 3).

Para Homero Batista (2024, p. 365-366.), o art. 461, § 6º é uma tentativa importante de combater a desigualdade salarial entre diferentes etnias, destacando-se a importância da igualdade salarial entre brancos e negros. No entanto, é preciso destacar que, no contexto das discriminações estruturais e históricas do Brasil, provar que uma diferença salarial específica decorre de discriminação racial continua a ser um desafio substancial.

No texto legal é possível ver o esforço do legislador em buscar isonomia entre mulheres e homens no que diz respeito à igualdade salarial. Contudo, o texto legal parece esbarrar em critérios criados pelo próprio legislador quanto à equiparação salarial, que a primeira vista impede a efetiva aplicação da Lei n.º 14.611/2023.

Com efeito, “os critérios utilizados pelo art. 461 da CLT ora são considerados rigorosos demais, a ponto de fomentar a discriminação, ora são considerados genéricos demais, a ponto de promover a indústria da equiparação em cascata, que inferniza a vida de muitas empresas” (Batista, 2024, p. 365-366).

Nesse sentido, Ana Paula Camilo e Serau Junior afirmam que “nossos sistemas legais continuam a servir à dominação dos homens sobre as mulheres, embora sancionem a suposta igualdade de tratamento entre os sexos” (Camilo; Serau Junior, 2023, p. 87-105).

A Lei 14.611/2023 aborda diretamente essa questão, introduzindo medidas rigorosas para assegurar a igualdade salarial entre homens e mulheres no ambiente laboral brasileiro.

Com razão, já que foram promovidas alterações significativas no artigo 461 da Consolidação das Leis do Trabalho, especificamente quanto à inserção de penalidades para o descumprimento das normas relacionadas à discriminação salarial (Brasil, 2023).

Dentre as estratégias para garantir a implementação efetiva da lei, destacam-se:

- **Transparência Salarial:** Empresas com mais de 100 funcionários são obrigadas a publicar relatórios semestrais de transparência salarial, garantindo uma base de dados objetiva para monitoramento e análise.
- **Fiscalização e Penalidades:** O incremento da fiscalização e a imposição de multas severas para as empresas que descumprirem as novas regras visam desencorajar práticas discriminatórias.
- **Programas de Diversidade:** A promoção de programas que fomentam a igualdade no ambiente de trabalho é incentivada, com foco na capacitação e na ascensão profissional das mulheres (Brasil, 2023).

A Lei 14.611/2023 é um passo importante na direção certa para o Brasil, reforçando o compromisso do país com a igualdade de gênero no mercado de trabalho. Embora seus efeitos práticos ainda dependam de uma atuação alinhada à finalidade da lei por parte dos aplicadores do direito, sob pena de se tornar letra-morta no ordenamento jurídico brasileiro.

Apesar dos avanços legislativos, é crucial reconhecer que o impacto da

desigualdade salarial é amplificado por outros marcadores sociais, como raça e classe. Certamente, pois, segundo Ana Paula Camilo e Marco Aurélio Serau Júnior, em que pese as boas intenções e avanços, a legislação ainda enfrenta desafios na sua aplicação prática. Os critérios para igualdade salarial continuam baseados em identidade de função, produtividade, perfeição técnica e tempo de serviço, o que pode permitir brechas para diferenciações de gênero. Além disso, a efetividade da lei depende da implementação de políticas públicas e ações privadas que promovam a equidade de gênero de forma contínua e abrangente (2023, p. 87-105).

A desigualdade salarial entre mulheres e homens no Brasil persiste apesar de avanços legislativos significativos, como a Lei n.º 14.611/2023. Embora esta lei traga medidas importantes para enfrentar a discriminação salarial, sua efetividade depende de uma implementação rigorosa e de uma revisão contínua das normas existentes. A promoção de transparência salarial, fiscalização intensificada e programas de diversidade são passos cruciais para garantir que a igualdade de gênero se torne uma realidade concreta no mercado de trabalho brasileiro.

Além disso, é fundamental que essas iniciativas considerem as múltiplas dimensões da desigualdade, incluindo raça e classe, para abordar de forma abrangente as barreiras enfrentadas por diferentes grupos de mulheres.

Somente com um compromisso coletivo e ações integradas será possível alcançar a verdadeira equidade salarial e eliminar todas as formas de discriminação no ambiente de trabalho, garantindo assim um avanço significativo na promoção da justiça social no Brasil.

## 5 POSSÍVEIS IMPEDITIVOS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI N.º 14.611/2023

A Lei n.º 14.611/2023 que deu nova redação ao artigo 461 da Consolidação das Leis Trabalhistas apresenta um quadro legislativo robusto para promover a igualdade salarial entre homens e mulheres.

No entanto, existem várias dificuldades práticas e estruturais que podem impedir a plena realização da equiparação salarial, mesmo com essas mudanças legislativas.

Com efeito, o cenário jurídico que envolve a isonomia salarial é complexo, envolvendo diversas disposições legais e interpretações jurisprudenciais, como o Artigo 461 da CLT<sup>6</sup> e a Súmula 6 do TST. Compreender como essas peças se encaixam

<sup>6</sup> Art. 461. Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, no mesmo estabelecimento empresarial, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, etnia, nacionalidade ou idade.

§ 1º Trabalho de igual valor, para os fins deste Capítulo, será o que for feito com igual produtividade e com a mesma perfeição técnica, entre pessoas cuja diferença de tempo de serviço para o mesmo empregador não seja superior a quatro anos e a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos.

§ 2º Os dispositivos deste artigo não prevalecerão quando o empregador tiver pessoal organizado em quadro de carreira ou adotar, por meio de norma interna da empresa ou de negociação coletiva, plano de cargos e salários, dispensada qualquer forma de homologação ou registro em órgão público.

§ 3º No caso do § 2º deste artigo, as promoções poderão ser feitas por merecimento e por antiguidade, ou por apenas um destes critérios, dentro de cada categoria profissional.

§ 4º - O trabalhador readaptado em nova função por motivo de deficiência física ou mental atestada pelo órgão competente da Previdência Social não servirá de paradigma para fins de equiparação salarial.

no contexto da nova legislação é essencial para identificar caminhos viáveis para a implementação efetiva da igualdade salarial, bem como para destacar possíveis áreas de incongruência legislativa ou dificuldades de interpretação que podem gerar dificuldades na aplicação da norma.

Um dos maiores desafios é a interpretação e aplicação do conceito de “trabalho de igual valor” (Brasil, 2023). A determinação de quais funções são comparáveis em termos de habilidades, esforço, responsabilidade e condições de trabalho pode ser subjetiva e complexa. Isso pode levar a inconsistências na aplicação da lei e dificultar a fiscalização efetiva.

Segundo Alice Monteiro de Barros, citada por Larissa Renata Kloss (2013, p. 124) o trabalho de “igual valor” é avaliado por meio da adoção de critérios que favorecem as características masculinas, como, por exemplo, a força física. A não valorização da habilidade manual e da perseverança enfrentada por mulheres em tarefas complexas e monótonas deixa de avaliar tarefas que, muitas vezes, causam mais fadiga do que os trabalhos que dependem de força física e são muito valorizados.

Além disso, o texto da norma traz algumas incongruências, tal como a redação do § 2º, que prevê:

a não prevalência da equiparação salarial, quando o empregador tiver pessoal organizado em quadro de carreira ou adotar, por meio de norma interna da empresa ou de negociação coletiva, plano de cargos e salários, dispensada qualquer forma de homologação ou registro em órgão público (Brasil, 2023).

Ora, e se o plano de carreira implementado não for capaz de resolver a disparidade de remuneração entre homens e mulheres, isso será um obstáculo à aplicação da norma? Suponha-se que o plano de cargos e salários contenha regras explícitas ou veladas que desprestigiem mulheres na carreira, poderá ser ele um obstáculo ao nivelamento salarial entre homens e mulheres?

O artigo 461 da CLT, que ganhou nova redação em 2017, por ocasião da reforma trabalhista poderá se sobrepor ao texto constitucional previsto no art. 7º, inciso XXX, que proíbe a diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil?

Por óbvio que não, pois a norma infraconstitucional não pode se sobrepor ao texto constitucional.

---

§ 5º A equiparação salarial só será possível entre empregados contemporâneos no cargo ou na função, ficando vedada a indicação de paradigmas remotos, ainda que o paradigma contemporâneo tenha obtido a vantagem em ação judicial própria.

§ 6º Na hipótese de discriminação por motivo de sexo, raça, etnia, origem ou idade, o pagamento das diferenças salariais devidas ao empregado discriminado não afasta seu direito de ação de indenização por danos morais, consideradas as especificidades do caso concreto.

§ 7º Sem prejuízo do disposto no § 6º, no caso de infração ao previsto neste artigo, a multa de que trata o art. 510 desta Consolidação corresponderá a 10 (dez) vezes o valor do novo salário devido pelo empregador ao empregado discriminado, elevada ao dobro, no caso de reincidência, sem prejuízo das demais cominações legais.

Outro aspecto da norma atualmente em vigor e que aparentemente viola o texto constitucional é o requisito tempo na função.

Como dito anteriormente, a discriminação da mulher no trabalho o muitas veze ocorre de forma indireta, com práticas fundamentadas no próprio texto legal. Exemplo disso é a parte final do § 1º do artigo 461 da CLT, no qual estabelece que a diferença de tempo na função não seja superior a dois anos, vez que não leva em consideração questões biológicas das mulheres, como a gestação, por exemplo, que as impõem ter maior incidência de suspensão do contrato de trabalho em relação aos homens.

Além disso, a Lei 14.611/2023 ampliou seu alcance ao abolir o teto de indenização de cinco vezes o valor do salário do empregado, buscando fomentar a igualdade e combater discriminações horizontais e verticais no ambiente de trabalho. Contudo, a dificuldade em comprovar discriminação salarial genuína, motivada por estigmatização de gênero, origem, sexo ou idade, é significativa, especialmente em um cenário onde os estudos sobre a inversão do ônus da prova ainda são embrionários no Brasil (Batista, 2024, p. 367-366).

Como se vê, o cenário jurídico que envolve a isonomia salarial é complexo, exigindo do julgador uma interpretação teleológica do texto legal a fim de proporcionar efetivamente a isonomia salarial pretendida entre mulheres e homens.

Compreender como essas peças se encaixam no contexto da nova legislação é essencial para identificar caminhos viáveis para a implementação efetiva da igualdade salarial, bem como para destacar possíveis áreas de incongruência legislativa. Diante disso, há que se ter em mente a interpretação teleológica da norma para que se possa vencer eventuais obstáculos quanto à sua efetivação.

## **6 FERRAMENTAS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI N.º 14.611/2023**

### **6.1 Negociação Coletiva**

A negociação coletiva é um instrumento fundamental para promover a igualdade salarial entre homens e mulheres, especialmente quando combinada com a Lei n.º 14.611/2023. Esta Lei, que estabelece diretrizes específicas para a promoção da igualdade salarial entre os gêneros, pode encontrar na negociação coletiva um meio eficaz de implementação e ampliação de seus efeitos. Segundo Delgado, Baracat e Rodrigues (2022, p. 715), a negociação coletiva permite que sindicatos e empregadores discutam e estabeleçam cláusulas contratuais que visem a igualdade salarial, proporcionando um ambiente propício para a criação de políticas mais inclusivas e equitativas.

A Lei n.º 14.611/2023 reforça a necessidade de transparência nas práticas de remuneração e proíbe a discriminação salarial baseada em gênero. Nesse contexto, a negociação coletiva pode atuar como um mecanismo para assegurar que essas diretrizes sejam efetivamente aplicadas no ambiente de trabalho. Por meio de acordos coletivos, sindicatos podem negociar a inclusão de cláusulas específicas que garantam a revisão periódica das faixas salariais, ajustes salariais equitativos e mecanismos de denúncia e resolução de disparidades salariais (Delgado; Baracat; Rodrigues, 2022, p. 716).

Além disso, a Lei n.º 14.611/2023 pode beneficiar-se das experiências e práticas já estabelecidas pela negociação coletiva. Delgado, Baracat e Rodrigues (2022, p.

711) destacam que sindicatos como o Sindicato dos Professores do Estado do Paraná (SINPROPAR) e o Sindicato dos Bancários e Financieiros de Curitiba e Região (SEEB) têm historicamente negociado cláusulas que visam a promoção da igualdade de gênero nas relações de trabalho. Essas cláusulas incluem a ampliação de direitos como a licença-maternidade e a estabilidade no emprego para gestantes, que indireta ou diretamente contribuem para a igualdade de gênero no ambiente de trabalho.

Entretanto, Gisela da Silva Freire chama a atenção para a necessidade de maior participação das mulheres nos órgãos de cúpula e nas direções de entidades sindicais, como forma de diminuir as desigualdades e também para possibilitar o pleno exercício da cidadania e fortalecimento da democracia (Freire, 2022, p. 7).

Com razão, pois a representação das mulheres nas entidades sindicais é crucial não apenas para a diminuição das desigualdades de gênero, mas também para o fortalecimento da negociação coletiva como um instrumento eficaz na erradicação da desigualdade salarial entre homens e mulheres. A presença ativa das mulheres nas direções sindicais garante que as negociações coletivas reflitam verdadeiramente as necessidades e desafios enfrentados por elas no ambiente de trabalho.

A combinação da Lei n.º 14.611/2023 com uma negociação coletiva robusta e inclusiva pode proporcionar avanços significativos na promoção da igualdade de gênero, assegurando que as práticas salariais sejam transparentes e justas, e que as disparidades sejam corrigidas de maneira eficaz e contínua. Assim, a inclusão equitativa de mulheres nas entidades sindicais não só fortalece a democracia interna dessas organizações, mas também potencializa a eficácia das negociações coletivas na construção de um mercado de trabalho mais justo e igualitário para todos.

Portanto, a combinação da negociação coletiva com a Lei n.º 14.611/2023 pode criar um ambiente mais robusto para a promoção da igualdade salarial, já que a negociação coletiva oferece uma plataforma para que sindicatos e empregadores estabeleçam políticas específicas e adaptadas às necessidades de seus setores, enquanto a Lei n.º 14.611/2023 fornece o arcabouço legal necessário para garantir que essas políticas sejam eficazes e sustentáveis. Dessa forma, a sinergia entre a legislação e a negociação coletiva pode acelerar o progresso em direção à igualdade salarial entre homens e mulheres no Brasil (Delgado; Baracat; Rodrigues, 2022, p. 713).

## 6.2 Julgamento com Perspectiva de Gênero

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução n.º 492, de 17 de março de 2023, estabeleceu diretrizes obrigatórias para a adoção de uma perspectiva de gênero em julgamentos em todo o Poder Judiciário brasileiro. Esta resolução foi aprovada visando promover a igualdade de gênero e assegurar que os processos judiciais considerem as especificidades de gênero, evitando preconceito e discriminação. Entre as diretrizes destacam-se: a obrigatoriedade de capacitação contínua de magistrados e magistradas sobre direitos humanos, gênero, raça e etnia, utilizando uma perspectiva interseccional prática visando promover a igualdade de gênero no ambiente de trabalho, incluindo a equidade salarial, oportunidades iguais de progressão na carreira e medidas contra o assédio e a violência de gênero (Conselho Nacional de Justiça, 2023, p. 4-5).

Além disso, propõe-se o reconhecimento da divisão sexual do trabalho, onde certos

trabalhos são ideologicamente atribuídos a um gênero específico, criando hierarquias que valorizam mais os trabalhos tradicionalmente masculinos, pois segundo o Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero elaborado em 2021, as decisões judiciais devem considerar as desigualdades na análise de casos trabalhistas (Conselho Nacional de Justiça, 2021, p. 1-2).

Com efeito,

a divisão sexual do trabalho impõe uma divisão dos papéis sociais masculinos e femininos, que são construídos culturalmente e determinam uma maior valorização dos homens em detrimento das mulheres. Nessa divisão, enfatiza-se a ideia de que o homem é o paradigma da humanidade, por força da sua relação de poder (Neves; Siqueira, 2022, p. 6).

A Resolução n.º 492, de 17 de março de 2023 emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), determina que a Magistrada ou Magistrado adote uma **série de práticas e atitudes ao julgar casos que envolvam desigualdade de gênero**, notadamente visando promover a igualdade de gênero no ambiente de trabalho, incluindo a equidade salarial.

A partir disso é possível vislumbrar um caminho menos espinhoso para efetivação da Lei n.º 14.611/2023, vez que o Julgador ou Julgadora deverá buscar equidade no processo e uma interpretação teleológica a fim de proporcionar isonomia salarial ao ambiente de trabalho, afastando-se assim de qualquer discriminação relacionada ao gênero.

Essas diretrizes pretendem assegurar que as decisões judiciais promovam a igualdade de gênero, protejam os direitos humanos e contribuam para a erradicação de todas as formas de discriminação e violência de gênero.

É imperativo ressaltar que a observância das diretrizes estabelecidas no Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero é obrigatória para o Poder Judiciário. A força vinculante deste protocolo foi instituída pela Resolução n.º 492 do CNJ, reforçando seu papel crucial na promoção de julgamentos justos e equitativos. A referida resolução impõe que magistrados considerem a perspectiva de gênero em suas decisões, garantindo que as desigualdades e discriminações sejam adequadamente abordadas e corrigidas no âmbito jurídico. Este comprometimento institucional é essencial para enfrentar as desigualdades sistêmicas, especialmente as de gênero, presentes no Brasil (Abade, 2023, p. 1).

Segundo Abade (2023, p. 1) o Protocolo foi a primeira determinação de ordem institucional vinculante no Brasil sobre como julgar casos a partir da constatação de que o gênero tem impacto diferenciado sobre as pessoas envolvidas, representando um avanço significativo. Entretanto, o referido Protocolo enfrenta, desde o início, a dificuldade inerente ao pioneirismo, devido à ausência de precedentes institucionais no Poder Judiciário brasileiro.

Seja como for, é certo que o objetivo central do Protocolo é superar os obstáculos que impedem a percepção de uma dignidade igual entre mulheres e homens em todos os cenários. Reconhecendo a influência transversal do patriarcado, machismo, sexismo, racismo e homofobia em todas as áreas do direito, o Conselho Nacional de Justiça

ressalta que a força vinculante do Protocolo é essencial para enfrentar as desigualdades sistêmicas, especialmente a de gênero, presentes no Brasil (Abade, 2023, p. 1.)

Portanto, é possível concluir que o Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero do CNJ, instituído pela Portaria n. 27 de 2021, é um passo importante para promover a igualdade de gênero e eliminar a discriminação no ambiente de trabalho. Suas diretrizes, focadas na equidade salarial, oportunidades iguais na carreira e combate ao assédio, orientam magistrados a considerar as desigualdades de gênero nos casos trabalhistas. Isso facilita a implementação da Lei n.º 14.611/2023, assegurando que as decisões judiciais protejam os direitos humanos e contribuam para uma sociedade mais justa e livre de discriminação de gênero.

## 7 CONCLUSÃO

A Lei n.º 14.611/2023 representa um marco significativo na luta pela igualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro, propondo medidas robustas para eliminar a disparidade salarial entre homens e mulheres.

No entanto, para que essa legislação tenha um impacto real e duradouro, é fundamental haver uma implementação rigorosa e contínua de suas diretrizes, acompanhada de uma fiscalização eficiente e de uma promoção ativa de transparência salarial. A combinação dessas ações com práticas de negociação coletiva eficazes pode acelerar a criação de um ambiente laboral mais justo e equitativo.

Além disso, é crucial reconhecer que a desigualdade salarial é amplificada por outros fatores sociais, como raça e classe, exigindo uma abordagem interseccional nas políticas públicas e nas práticas empresariais. A capacitação de gestores e a implementação de programas de diversidade e inclusão são essenciais para transformar a cultura organizacional e sensibilizar o mundo corporativo sobre a importância da equidade de gênero. Estas iniciativas devem ser acompanhadas de um forte compromisso dos aplicadores do direito para que a Lei n.º 14.611/2023 não se torne apenas uma letra-morta, mas um instrumento efetivo de justiça social.

Portanto, embora a Lei n.º 14.611/2023 seja um passo importante na direção certa, a sua efetividade depende de um esforço coordenado entre governo, empregadores, sindicatos e sociedade civil. Somente com um compromisso coletivo será possível eliminar as barreiras institucionais e culturais que perpetuam a desigualdade salarial, garantindo que a igualdade de gênero no mercado de trabalho brasileiro se torne uma realidade concreta e duradoura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABADE, Denise Neves. Nota técnica: julgar com perspectiva de gênero. **Boletim Revista dos Tribunais Online**, v. 39, p. 1-5, maio 2023. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/delivery/document>. Acesso em: 16 jun. 2024.

ALMEIDA, Eneida Lima de. **Gênero e Negociação Coletiva**: Desigualdade entre homens e mulheres nas relações de trabalho. Curitiba: Juruá, 2014.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. A Convenção 100 da OIT: igualdade de remuneração de homens e mulheres trabalhadores por trabalho de igual valor. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, v. 220, p. 357-382, nov./dez. 2021. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin>. Acesso em: 07 jun. 2024.

ANASTÁCIO, Sinara da Silva. **Diferenciais de rendimento por gênero no mercado de trabalho brasileiro**: uma análise por grupamentos ocupacionais. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2022. Disponível em: [https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV\\_029538a4df5bf3f9931046a45bafd190](https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV_029538a4df5bf3f9931046a45bafd190). Acesso em: 07 mar. 2024.

BATISTA, Homero. **CLT Comentada 2024**. 5. ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

BRÁS, Brenda Milena Martins; GONÇALVES, Pedro Henrique Silva; VILELA, Janaina Alcântara. **Análise crítica da desigualdade salarial de gênero no contexto jurídico brasileiro**. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/items/0f6812fe-2de0-414b-a2e5-68c7af419a3b/full>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.611, de 3 de julho de 2023**. Dispõe sobre a igualdade salarial e de critérios remuneratórios entre mulheres e homens; e altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 jul. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 jul. 2024.

CAMILO, Ana Paula; SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. Considerações e efetividade em relação as decisões e legislações afirmativas que buscam equidade entre homens e mulheres (Lei 14.611/2023). **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, Belo horizonte, v. 6, n. 3, p. 87-105, set./dez., 2023. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/274>. Acesso em: 20 maio 2025.

CARDOSO, Luísa. Desigualdade de gênero e o equilíbrio entre trabalho e família. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 39, p. 1-6, e0219, 2022. Disponível em: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/2096/1200>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça – CNJ; Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – Enfam, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br> e <http://www.enfam.jus.br>. Acesso em: 15 jun. 2024.

CONSELHONACIONALDE JUSTIÇA(Brasil). **Resolução n.492, de 17 de março de 2023**. Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 53, p. 2-4, 20 mar. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144414202303206418713e177b3.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2024.

DELGADO, Mauricio Godinho; BARACAT, Eduardo Milleo; RODRIGUES, Tiago Fogaça. Gender equality and collective bargaining: achievements and setbacks for female teachers and bank employees. **Revista Juridica**, [S.l.], v. 2, n. 69, p. 696 - 719, jun. 2022. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5891>. Acesso em: 27 fev. 2024.

DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. São Paulo: Edipro, 2012.

FEDERICI, Silvia. **O patriarcado do salário**: notas sobre Marx, gênero e feminismo. São Paulo: Boitempo, 2021.

FREIRE, Gisela da Silva. Negociação coletiva para valer tem que ter direitos da mulher. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, v. 222, p. 305-319, mar./abr. 2022. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin>. Acesso em 11 jun. 2024.

KLOSS, Larissa Renata. Desigualdades de gênero no trabalho. **Revista Eletrônica Grupos Vulneráveis**, Curitiba, Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, n.18, maio 2013. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/arquivos/7078861>. Acesso em: 07 mar. 2024.

LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. A isonomia, o STF e o art. 387 da CLT: uma análise crítica do RE 658.312. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 178, p. 43-60, jun. 2017. Disponível em: <https://www.revistadoatribunais.com.br/maf/app/authentication/formLogin>. Acesso em: 29 mai. 2024.

NEVES, Suelen da Silva; SIQUEIRA, Sueli. Discriminação do trabalho da mulher: relações de gênero e poder. **Revista de Direito do Trabalho e Seguridade Social**, v. 221, p. 39-58, jan./fev. 2022.

ONU. **Transformando nosso mundo**: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n.º 111 sobre discriminação em matéria de emprego e profissão**, 1958. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo28](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#anexo28). Acesso em: 9 jul. 2024.

SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da; FERRITO, Bárbara; LEAL, Luana Angelo. Desigualdade e discriminação: um olhar sobre o mercado de trabalho brasileiro sob a ótica da interseccionalidade. **Revista de Direito do Trabalho**, v. 199, p. 133-161, mar. 2019.

SOUZA, Adriano Kilmair de; ZORZETE, Daniel Grana. Os obstáculos para a igualdade de gênero nas relações de emprego. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 5, p. 47653-47676, maio 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n5-257. Disponível em: <http://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/2570>. Acesso em: 18 jun. 2024.

THOME, Candy Florencio. O Princípio da Igualdade de Gênero e a Participação das Mulheres nas Organizações Sindicais de Trabalhadores. **Revista Eletrônica do TRT-PR**. Curitiba: TRT-9ª Região, v. 3, n. 18, maio 2013. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/arquivos/7078861>. Acesso em: 07 mar. 2024.

Data de submissão: 16 jul. 2024. Data de aprovação: 28 fev. 2025

Para submeter seu artigo para avaliação, acesse:

**[rbds.ieprev.com.br/rbds](http://rbds.ieprev.com.br/rbds)**

 **IEPREV**  
 **EDITORA**

[www.editoraieprev.com.br](http://www.editoraieprev.com.br)

 **EDIÇÕES ANTERIORES**

[www.editoraieprev.com.br/rbds](http://www.editoraieprev.com.br/rbds)