



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

PEDRO IGO PAIVA PINHEIRO

**O (NÃO) EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE EM
MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA PELA JUSTIÇA FEDERAL**

**NATAL/RN
2023**

PEDRO IGO PAIVA PINHEIRO

**O (NÃO) EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE EM
MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA PELA JUSTIÇA FEDERAL**

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marco Bruno Miranda Clementino.

Coorientador: Prof. Dr. Fábio Luiz de Oliveira Bezerra.

**NATAL/RN
2023**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro Ciências Sociais Aplicadas - CCSA

Pinheiro, Pedro Igo Paiva.

O (não) exercício do controle de convencionalidade em matéria previdenciária pela Justiça Federal / Pedro Igo Paiva Pinheiro. - Natal, RN, 2023.

172f.: il.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro Sociais de Ciências Aplicadas, Programa de Pós-graduação em Direito. Natal, RN, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Marco Bruno Miranda Clementino.

Coorientador: Prof. Dr. Fábio Luiz de Oliveira Bezerra.

1. Direito Internacional dos Direitos Humanos - Dissertação. 2. Controle de Convencionalidade - Dissertação. 3. Direito Previdenciário - Dissertação. 4. Indivisibilidade dos Direitos Humanos. 5. Justiça Federal - Dissertação. I. Clementino, Marco Bruno Miranda. II. Bezerra, Fábio Luiz de Oliveira. III. Título.

RN/UF/CCSA

CDU 341.231.14

PEDRO IGO PAIVA PINHEIRO

**O (NÃO) EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE EM
MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA PELA JUSTIÇA FEDERAL**

Dissertação aprovada pelo curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, **reconhecendo-se a excelência do trabalho, com indicação de publicação**, conforme ata de defesa.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Bruno Miranda Clementino.
Orientador

Prof. Dr. Fábio Luiz de Oliveira Bezerra
Coorientador

Prof. Dr. Thiago Oliveira Moreira
Examinador interno

Prof. Dr. George Marmelstein Lima
Examinador externo

Aos meus pais, eternos professores da vida. Aos Professores Marco Bruno Miranda Clementino, Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, Thiago Oliveira Moreira, Yara Maria Pereira Gurgel e George Marmelstein Lima; pelo eterno legado e aprendizado acadêmico.

DEDICATÓRIA

A todos os estudantes, professores, magistrados, servidores públicos, advogados e demais operadores do Direito que dedicam seu tempo e esforço incansáveis para enfrentar os desafios e atender às novas demandas no âmbito do Direito Previdenciário e de outras áreas relacionadas ao Direito Social. Vocês são verdadeiros heróis, trabalhando arduamente para garantir a justiça e o cumprimento dos direitos previdenciários.

Aos requerentes e aos judicantes que buscam justiça e proteção no âmbito administrativo e jurisdicional previdenciário. Sua busca pela persecução dos direitos é essencial para a construção de um sistema previdenciário mais justo e inclusivo.

Sei que as áreas do Direito Previdenciário e do Direito Social enfrentam desafios complexos e em constante evolução. No entanto, é inspirador ver o compromisso e a dedicação de todos aqueles que trabalham incansavelmente para encontrar soluções e garantir que os direitos previdenciários sejam respeitados e protegidos como um bem jurídico global por meio do Direito Internacional.

O trabalho de vocês é de extrema importância para as sociedades como um todo, ajudando a garantir que as pessoas tenham acesso aos benefícios e às proteções necessárias em momentos de vulnerabilidade social, além de promoverem a justiça social e a igualdade de oportunidades.

Mais uma vez, dedico a todos os envolvidos nessa luta diária pela justiça previdenciária. Sua dedicação e esforço são verdadeiramente admiráveis e contribuem para o firme propósito no cumprimento e na garantia dos Direitos Humanos.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus vivo de Abraão, Isaque e Jacó, a quem seja atribuída toda honra, glória e domínio eternamente. Durante toda a trajetória desde o início deste Mestrado até o seu término, o Senhor renovou e fortaleceu as minhas forças, assim como faz com a águia, impedindo que eu sucumbisse. Pelo contrário, Ele me conduziu para além dessa jornada incrível e desafiadora, guiando-me para o outro lado com êxito e perseverança.

Aos meus queridos pais, que são uma fonte inesgotável de apoio e um exemplo admirável. Em reconhecimento a eles, concedo minha honra e respeito como filho e, hoje, como Mestre em Direito. Meu pai é um homem de simplicidade e poucas palavras, enquanto minha mãe é uma mulher de altivez e de uma fé poderosa. As orações de um pai e de uma mãe têm um impacto profundo.

À minha amada noiva, Alinne Villar, expresso minha gratidão por seu apoio inabalável e por ser um exemplo em sua longa jornada acadêmica enquanto cursava o Mestrado na Universidade Federal da Paraíba, na área de Farmácia. Suas noites em claro no laboratório da UFPB foram força motriz que me inspirou no campo da pesquisa empírica.

Em início aos agradecimentos aos meus orientadores Marco Bruno e Fábio Bezerra, recito uma frase do icônico e vencedor ex-treinador de futebol americano Tom Landry, que diz: **“Um treinador é aquele que ousa dizer o que você reluta em ouvir e te conduz a enxergar o que você evita ver, te fazendo assim, a ter a chance de se tornar a pessoa que sempre soube que poderia ser”**.

Ao estimado Professor Marco, por ter me selecionado para o Programa de Mestrado e por ter acreditado na minha capacidade acadêmica e na minha paixão pela pesquisa. Sua dedicação ao Observatório de Direito Internacional da UFRN (OBDI/UFRN) é notável, conduzindo-o com amor e habilidade; me mostrou e conduziu a horizontes mais amplos por meio da inovação judicial no campo do Direito Internacional na Justiça Federal. Em várias oportunidades, me atendeu em seu gabinete e na sua residência, inclusive, em finais de semana, sempre com intuito de proceder a devida orientação da pesquisa, com o mesmo vigor, humildade e espírito de docente inabalável.

Ao estimado Professor Fábio, por ser um farol em um porto rochoso e seguro, iluminando meus conhecimentos no campo específico desta pesquisa, gestão de tempo e organização estrutural de todas as ideias alçadas e logradas com êxito. Sua integridade e apoio foram cruciais até este momento e serviram de inspiração e motivação; foi por recomendação do Professor Marco que tive o privilégio de contar com sua coorientação. Foram longas

jornadas de orientação nas madrugadas, finais de semana, incluindo o período de férias e descanso do professor Fábio. Nada o impedia de me orientar. O suporte incansável desse amigo e pai acadêmico ficaram perpetuados. Um ser-humano fora de série e exemplo de professor e magistrado.

Ao caro Professor Thiago Oliveira Moreira, pelo seu apoio e incentivo contínuo em minha jornada de estudos no campo do controle de convencionalidade em Direito Previdenciário à luz dos Direitos Humanos. Acreditar na minha pesquisa desde o início do processo de seleção do mestrado foi um gesto significativo que fortaleceu minha confiança e determinação.

Ao caro Professor George Marmelstein, expresso minha gratidão pela disponibilidade em participar na banca de defesa, bem como por sua imensa contribuição acadêmica e jurídica no que diz respeito à pesquisa da efetivação dos direitos humanos no âmbito do controle de convencionalidade, especialmente por meio do caso “Mama Djalo”, fruto de atuação judicial na persecução da proteção dos direitos humanos em prol de imigrante em situação de vulnerabilidade social. Um professor e magistrado que inspira os judicantes e pesquisadores por meio de uma atuação para além-fronteiras.

À querida professora Yara Gurgel, que teve um impacto enriquecedor em meu aprendizado. Na oportunidade de suas aulas percebi que o Direito Internacional dos Direitos Humanos é fundamental para garantir a proteção e a promoção dos direitos fundamentais em âmbito global. Além disso, mostrou-me com afinco as possibilidades do Direito Internacional do Trabalho para estabelecer diretrizes importantes nas relações laborais à luz da dignidade humana.

À professora Maria Creusa Borges, que, como docente da UFPB, tem sido uma fonte inestimável de conhecimento e de inspiração ao longo do meu percurso acadêmico. Suas aulas e aprendizados têm sido de extrema importância para o meu entendimento das complexidades e desafios do Direito Internacional. A partir de sua expertise, pude explorar diferentes dimensões dessa área, em particular, os Direitos Humanos.

Aos amigos do mestrado e do grupo “máquinas vencedoras”: Priscilla Campos, Maria Eugênia, Matheus Lopes, Lydia Nagashima, Vivian e João. As vivências e experiências compartilhadas ao longo desse período foram enriquecedoras. Juntos, enfrentamos desafios acadêmicos, exploramos ideias e debatemos questões relevantes em nossas áreas de estudo junto ao PPGD. Por fim, aos amigos Saul Azevedo e Pedro da Mata, pelas colaborações de âmbito estatístico e metodológico.

“Apesar de tudo eu ainda creio na bondade humana”.

Anne Frank.

RESUMO

O trabalho aborda o controle de convencionalidade das normas brasileiras em matéria previdenciária, no âmbito da Justiça Federal. Ao longo de três décadas, várias reformas da Previdência Social brasileira foram efetuadas, por meio de leis ou de Emendas Constitucionais, para ajustar pautas econômicas, o que, quase sempre, levam a um decréscimo de proteção dos direitos sociais previdenciários. Nesse contexto, o Poder Judiciário enfrenta um desafio consistente em efetuar o controle de compatibilidade das normas previdenciárias em relação à Constituição e, mais ainda, em relação aos tratados de direitos humanos, surgindo, neste último aspecto, o impasse emblemático no que se refere ao conflito de normas e antinomias jurídicas decorrente das controvérsias acerca da hierarquia dos tratados internacionais, em especial a corrente da constitucionalidade, majoritária na doutrina, e a tese da supralegalidade adotada pelo Supremo Tribunal Federal, além da possibilidade de aplicação de modelos heterárquicos. Nesse cenário, o estudo objetiva examinar se a Justiça Federal tem exercido o controle de convencionalidade das normas nacionais para garantir a proteção dos direitos sociais previdenciários, e, em caso afirmativo, de que maneira tem exercido. Os objetivos específicos consistem em estabelecer se os direitos humanos consagrados em tratados internacionais, em matéria social previdenciária, dada a abertura normativa e a necessidade de implementação progressiva, podem constituir parâmetro adequado do controle de convencionalidade das normas nacionais; bem como catalogar as inconveniências das normas brasileiras em matéria previdenciária e avaliar a efetivação do direito social previdenciário pela Justiça Federal, por meio do controle de convencionalidade. O estudo adota procedimento de pesquisa bibliográfica, doutrinária e normativa, de fontes nacionais e internacionais, com abordagem qualitativa e método dedutivo, assim como realiza análise quantitativa e qualitativa das decisões judiciais proferidas pela Justiça Federal, de 03 de dezembro de 2008 a 15 de maio de 2023, sobre a convencionalidade em matéria previdenciária, adotando-se o método indutivo. A justificativa do tema se revela pelo fato do notório decréscimo gradual do direito social previdenciário no Brasil, que pode ser minimizado pelo efetivo exercício do controle de convencionalidade. O trabalho constatou que a Justiça Federal tem realizado um incipiente controle de convencionalidade das normas nacionais previdenciárias, restrita a poucas matérias, adotando como parâmetro muito mais as normas internacionais constantes em tratados não previdenciários que as de tratados de direitos sociais previdenciários; e, na fundamentação de mérito da decisão, utiliza os tratados internacionais como mais um aspecto interpretativo, sem realizar um expresse controle de convencionalidade.

Palavras-chave: Direito Internacional dos Direitos Humanos; Controle de Convencionalidade; Direito Previdenciário; Indivisibilidade dos Direitos Humanos; Justiça Federal.

ABSTRACT

This paper addresses the conventional control of Brazilian norms in the field of social security within the scope of the Federal Judiciary. Over the course of three decades, various reforms of the Brazilian Social Security system have been implemented through laws or Constitutional Amendments to adjust economic agendas, which often lead to a decrease in the protection of social security rights. In this context, the Judiciary faces the consistent challenge of ensuring the compatibility of social security norms with the Constitution and, moreover, with human rights treaties. This gives rise to an emblematic impasse regarding the conflict of norms and legal antinomies resulting from controversies regarding the hierarchy of international treaties, particularly the doctrine's prevailing view on constitutionality and the Supreme Federal Court's adoption of the supra-legality thesis, as well as the possibility of applying heterarchical models. In this scenario, the study aims to examine whether the Federal Judiciary has been exercising conventional control over national norms to ensure the protection of social security rights and, if so, in what manner it has been doing so. The specific objectives are to establish whether human rights enshrined in international treaties in the field of social security, given their normative openness and the need for progressive implementation, can constitute an appropriate parameter for the conventional control of national norms; as well as to identify instances of non-conventional norms in Brazilian social security legislation and evaluate the enforcement of social security rights by the Federal Judiciary through conventional control. The study adopts a bibliographic, doctrinal, and normative research procedure, using national and international sources, with a qualitative approach and deductive method. It also performs a quantitative and qualitative analysis of judicial decisions rendered by the Federal Judiciary from December 3, 2008, to May 15, 2023, regarding conventional control in the field of social security, employing an inductive method. The justification of the theme topic lies in the notorious gradual decline of social security rights in Brazil, which can be mitigated through effective conventional control. The research found that the Federal Judiciary has been conducting an incipient conventional control of national social security norms, limited to a few matters, relying more on international norms contained in non-social security treaties than on social security rights treaties. Moreover, in merits-based reasoning of the decision, international treaties are used as an additional interpretative aspect without expressly conducting conventional control.

Keywords: International Human Rights Law; Conventional Control; Social Security Law; Indivisibility of Human Rights; Federal Judiciary.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Contribuição da privação no indicador para a pobreza multidimensional geral.....	58
Figura 2 - Assuntos mais demandados na Justiça Federal (primeiro e segundo graus)	81
Figura 3 - Assuntos mais demandados no 2º grau da Justiça Federal (apenas os TRFs)	81
Figura 4 - Assuntos mais demandados nas TRs	82
Figura 5 - Assuntos mais demandados nas Varas Federais (não JEFs).....	82
Figura 6 - Assuntos mais demandados nos Juizados Especiais na Justiça Federal	82
Figura 7 - Requerimentos de benefícios: análise pelo INSS por pendência e por estado	84
Figura 8 - Benefícios cessados e suspensos, segundo unidade da federação	85
Figura 9 - Benefícios indeferidos em escala nacional	87
Figura 10 - Assuntos sobre Direitos Humanos mais demandados	96
Figura 11 - Análise de jurisprudência: Matérias das decisões analisadas	97
Figura 12 - Análise de jurisprudência: Áreas do Direito nas decisões analisadas	98
Figura 13 - Tratados internacionais, por Região da JF, por tipo de julgado e classe processual	146

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Prazo médio de concessão dos benefícios entre 2021 e 2022	88
Gráfico 2 - Percentagem dos julgados da Justiça Federal, por Região	110
Gráfico 3 - Quantidades de acórdãos e sentenças por TRF analisados	111
Gráfico 4 - Classes processuais dos julgados selecionados, por TRF	113
Gráfico 5 - Classe processual dos julgados em percentual	114
Gráfico 6 - Benefícios previdenciários (tema) em percentuais analisados nos julgados.....	115
Gráfico 7 - Modelos de interação entre norma internacional e norma nacional.....	140
Gráfico 8 - Blocos de convencionalidade utilizados pelo julgador	142
Gráfico 9 - Tratados internacionais ou instrumentos nos referidos nos julgados selecionados, em percentuais	145
Gráfico 10 - Natureza do parâmetro convencional	147
Gráfico 11 - Natureza da norma nacional objeto do controle de convencionalidade	148
Gráfico 12 - Controle de convencionalidade exercido	150
Gráfico 13 - Resultado do exercício do controle de convencionalidade, em percentuais	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sítios da internet para a busca jurisprudencial de julgados dos TRFs	100
Tabela 2 - Sítios da internet para a busca jurisprudencial de julgados dos TRs.....	101
Tabela 3 - Contagem dos julgados da Justiça Federal, por Região	110
Tabela 4 - Tratados internacionais ou instrumentos referidos nos julgados selecionados	144
Tabela 5 - Contagem da análise do direito internacional (independentemente de reconhecer inconvencionalidade).....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APS	Agência da Previdência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CEDAW	Convenção sobre Eliminação de Todas Formas de Discriminação contra Mulher
CEDH	Corte Europeia dos Direitos Humanos
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIM	Comissão Interamericana da Mulher
CPC	Código de Processo Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
COVID-19	ARS-CoV-2
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DADDH	Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem
DataJud	Dados do Poder Judiciário
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH/48	Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948
EC	Emenda Constitucional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
JEF	Juizado Especial Federal
JF	Justiça Federal
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MEI	Microempreendedor Individual
MPF	Ministério Público Federal
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPHI	<i>Oxford Poverty and Human Development Initiative</i>
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PREVJUD	Serviço de Informação e Automação Previdenciária
RE	Recurso Extraordinário
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMI	Renda Mensal Inicial
SIPDH	Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TNU	Turma Nacional de Uniformização
TR	Turma Recursal
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TRU	Turma Regional de Uniformização
UMF	Unidade de Monitoramento e Fiscalização de Decisões e Deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: FUNDAMENTOS E PARÂMETROS	22
2.1	MODELOS TEÓRICOS NA RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL E DIREITO NACIONAL: HIERÁRQUICOS E HETERÁRQUICOS.....	24
2.2	BLOCO DE CONVENCIONALIDADE ONUSIANO	34
2.3	BLOCO DE CONVENCIONALIDADE INTERAMERICANO: NECESSIDADE DO EFEITO VINCULANTE DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (1969) E DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.....	40
3	DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA: FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E PARÂMETROS PARA INCONVENCIONALIDADES	48
3.1	DOS DIREITOS SOCIAIS AOS PRECEDENTES TRABALHISTAS NA CORTE INTERAMERICANA: REFLEXOS SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS.....	49
3.2	PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO DIREITO INTERNACIONAL PREVIDENCIÁRIO.....	54
3.2.1	Princípio da indivisibilidade dos direitos humanos.....	55
3.2.2	Princípio do bem-estar social e o caráter progressivo dos direitos sociais.....	60
3.2.3	Princípio <i>pro persona</i> sob o prisma convencional.....	66
3.2.4	Princípio da cobertura universal do atendimento e a internacionalização do direito previdenciário	71
3.3	DIREITOS HUMANOS PREVIDENCIÁRIOS COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	75
4	ASPECTOS PROCESSUAIS RELEVANTES DO DIREITO BRASILEIRO PARA O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE	78
4.1	ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL.....	78
4.2	IMPACTO DOS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: REFLEXO EM GRANDE ESCALA NO JUDICIÁRIO	83
4.3	INOVAÇÃO JUDICIÁRIA COMO EXPOENTE PARA O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NA JUSTIÇA FEDERAL	91
5	ANÁLISE EMPÍRICA DO EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELA JUSTIÇA FEDERAL	99
5.1	INCONVENCIONALIDADE EM MATÉRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, INDEXADA IMPROPRIAMENTE COMO DIREITO PREVIDENCIÁRIO	103
5.2	METADADOS ESTATÍSTICOS DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL NO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE EM DIREITO PREVIDENCIÁRIO.....	109
5.3	INCONVENCIONALIDADES RECONHECIDAS PELA JUSTIÇA FEDERAL	116
5.3.1	Exigência de prévio requerimento administrativo em situação pandêmica	116
5.3.2	Prazo para análise administrativa dos benefícios previdenciários	119
5.3.3	Competência territorial em ação previdenciária cujo autor seja criança.....	120
5.3.4	Exigência de prova material para a mulher em aposentadoria rural por idade, sem considerar a documentação do marido	122

5.3.5	Exclusão da criança sob tutela como dependente previdenciário.....	126
5.3.6	Não ser intimado para se manifestar sobre documento ou alegação nova da parte adversa, bem como dispensa de audiência de instrução	127
5.3.7	Não reconhecimento de contribuições previdenciárias vertidas no exterior	129
5.3.8	Não considerar para efeito de carência recolhimento abaixo do mínimo	131
5.3.9	Não computar para efeito de carência as contribuições recolhidas em atraso pelo microempendedor individual	132
5.4	CONVENCIONALIDADES DECLARADAS PELA JUSTIÇA FEDERAL.....	136
5.4.1	Prazo decadencial para concessão de benefício	136
5.4.2	Idade limite de 21 anos para filho dependente em pensão por morte	137
5.5	NOTAS INDUTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL	139
5.5.1	Modelos de interação entre normas	140
5.5.2	Bloco de convencionalidade	142
5.5.3	Tratados internacionais referidos nos julgados e sua respectiva natureza	144
5.5.4	Natureza da norma nacional objeto do controle de convencionalidade	148
5.5.5	Exercício ou não do controle	149
5.5.6	Resultado do controle.....	151
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	153
	REFERÊNCIAS.....	159

1 INTRODUÇÃO

Os segurados da Previdência Social ao longo de três décadas foram submetidos a diversas reformas legislativas e constitucionais, como, por exemplo, a reforma previdenciária decorrente da Emenda Constitucional n. 103/2019, de modo a satisfazer questões que diminuam o impacto financeiro e econômico ao Estado¹. Com isso, quase sempre, ocorre redução de proteção social no âmbito das relações previdenciárias em desfavor dos referidos segurados e daqueles que necessitam a devida cobertura social diante das consequências da velhice, incapacidade laborativa, maternidade e outras situações de vulnerabilidade social.

O Poder Judiciário, nas demandas previdenciárias, pouco tem revertido tais alterações das normas jurídicas, com base nos princípios e regras do direito vigente, nessa matéria, inclusive em termos de assento constitucional.

Perante essa situação, nota-se que as normas exclusivamente brasileiras de direito previdenciário não fornecem proteção adequada aos direitos sociais previdenciários, especialmente se cotejados com os tratados internacionais de direitos humanos, necessitando de um exame apurado de compatibilidade da norma nacional com a norma internacional.

Neste cenário internacional, o processo de afirmação dos direitos humanos, a partir do Pós-Guerra, em perspectivas global e regional, incluindo as Cortes Internacionais de proteção e os órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos, tem presenciado, com base na *principiologia* norteadora do campo dos Direitos Humanos, um crescimento vertiginoso, alcançando larga escala na sociedade internacional.

Com aporte em instrumentos internacionais fundadores, tais como a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945) e a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH, 1948), toma impulso um processo dinâmico e evolutivo, com fundamento na jurisprudência, nas recomendações dos órgãos de monitoramento dos tratados de direitos humanos. A partir do momento em que as medidas de proteção aos direitos humanos foram ampliadas na cortina internacional, novas demandas passaram a ser construídas no seio do direito internacional em matéria de direitos sociais.

O controle de convencionalidade de normas nacionais em face de tratados de direitos humanos, especificamente em matéria previdenciária, pressupõe adoção de um modelo de

¹ Como reformas no âmbito constitucional, têm-se a Emenda Constitucional nº 03/1993, Emenda Constitucional nº 20/1998, Emenda Constitucional nº 41/2003, Emenda Constitucional nº 47/2005 e Emenda Constitucional nº 103/2019. No âmbito da legislação ordinária, são inúmeras alterações nas leis previdenciárias, especialmente na Lei 8.213/1991, como, por exemplo, as efetuadas pela Lei 13.183/2015, Lei 13.457/2017, Lei 13.846/2019, Lei 14.020/2020, Lei 14.199/2021 e Lei 14.441/2022.

interação entre as normas, internacionais e nacionais, seja de hierarquia, seja de heterarquia. Nesse aspecto, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao contrário da maioria da doutrina internacionalista (que apregoa o caráter constitucional), considera que os tratados de direitos humanos, não aprovados sob o rito de Emenda Constitucional, possuem *status* de supralegalidade,² que consiste em considerar os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos incorporados no ordenamento jurídico por intermédio da sistemática do § 2º, art. 5º da CRFB/88 em posição hierárquica abaixo da Constituição e acima das leis internas.³

Independentemente da corrente da hierarquia adotada (constitucionalidade ou supralegalidade), fato é que há possibilidade de se realizar o exame de compatibilidade das normas nacionais de *status* legal em face das normas internacionais de direitos humanos, pois estão em posição superior à lei nacional.

Nesse contexto, a pergunta que motiva o presente estudo é a seguinte: a Justiça Federal está exercendo ou não o controle de convencionalidade em matéria de direito previdenciário e, caso afirmativo, como está realizando esse controle? Em outras palavras, saber se adotou o modelo de supralegalidade ou modelo heterárquico; qual o tratado utilizado como parâmetro (previdenciário ou não previdenciário); a norma jurídica nacional objeto do controle (benefício previdenciário); se o controle foi expresso ou não.

O objetivo geral da pesquisa consiste em avaliar, de maneira crítica, a atuação da Justiça Federal no controle de convencionalidade das normas brasileiras previdenciárias.

Como desdobramento desse propósito, foram fixados os seguintes objetivos específicos: a) verificar se as normas de tratados internacionais sobre direitos sociais previdenciários podem constituir parâmetro adequado de controle de convencionalidade em face das normas brasileiras; b) avaliar a efetivação do direito social previdenciário pela Justiça Federal, por meio do controle de convencionalidade; c) elencar as inconveniências reconhecidas e as convencionalidade declaradas, pela Justiça Federal, em matéria previdenciária.

O questionamento sobre a possibilidade de os direitos humanos em matéria previdenciária serem considerados parâmetros do controle de convencionalidade no âmbito do

² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Pleno, Habeas **Corpus 87.585-8/TO**, relator Min. Marco Aurélio, julgado em 03/12/2008, publicado em 25/06/2009; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Pleno, **RE 466.343-1/SP**, relator Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, publicado em 05/06/2009.

³ Com a Emenda Constitucional nº 45/2004, os tratados de direitos humanos podem ser incorporados no ordenamento jurídico brasileiro, com o *status* de equivalência à Emenda Constitucional, por intermédio da sistemática do quórum qualificado reconhecida no § 3º, art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Nessa hipótese, os instrumentos de direitos humanos são material e formalmente constitucionais. O § 3º do art. 5º cria uma distinção entre tratados de direitos humanos, que, na ótica internacional, notadamente para os adeptos do modelo heterárquico de interação, não tem muita relevância, e, nesse particular, o controle exercido eventualmente pelo Poder Judiciário é, materialmente, controle convencionalidade.

judiciário brasileiro ganha contornos desafiadores diante das especificidades dessas áreas. A garantia dos direitos humanos nessas esferas, por sua vez, tem sido, frequentemente, comprometida por questões estruturais e políticas, o que coloca em xeque a efetividade dos tratados internacionais de direitos sociais previdenciários.

Ademais, há uma preocupação legítima sobre até que ponto as normas de direitos humanos podem ser aplicadas de forma adequada e abrangente, no contexto brasileiro, posto que se considerem as particularidades e as demandas específicas relacionadas à previdência e às questões sociais. Diante desses desafios, é crucial uma análise das implicações jurídicas e sociais envolvidas a fim de garantir a proteção dos direitos humanos e a justiça no sistema judiciário brasileiro.

A hipótese inicial a ser testada é a de que a Justiça Federal tem realizado um incipiente controle de convencionalidade das normas nacionais previdenciárias, seja quanto à matéria, seja quanto à fundamentação.

No que tange à metodologia, é possível dividi-la em dois procedimentos.

O primeiro consiste em pesquisa bibliográfica, doutrinária⁴ e normativa, de fontes nacionais e internacionais, com abordagem qualitativa e método dedutivo.

O segundo envolve pesquisa qualitativa, por via de repositório jurisprudencial⁵, de caráter exploratório, com orientação analítica e crítica, com emprego do método indutivo.⁶ As sentenças e acórdãos da Justiça Federal, objeto da abordagem empírica, foram obtidas nos sítios da internet dos Tribunais Regionais Federais, com recorte temporal de 03 de dezembro de 2008 a 15 de maio de 2023. O termo inicial do recorte temporal corresponde a data do reconhecimento da supralegalidade dos tratados de direitos humanos, pelo STF,⁷ sendo um

⁴ Para citação dos autores, adotam-se as regras da Associação Brasileira das Normas Técnicas (ABNT), com as adaptações usualmente percebidas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN (PPGD), quanto às publicações científicas, notadamente as indicações dos autores pelo nome e sobrenome, o que, inclusive, facilita a identificação dos autores, quando há mais de um com o mesmo sobrenome, como George Galindo e Antonela Galindo.

⁵ A busca jurisprudencial ocorreu por meio do módulo Jurisprudência Unificada do Conselho da Justiça Federal (<https://www.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>), bem como dos sítios eletrônicos dos TRFs, tanto os links de pesquisa jurisprudencial, quanto os de consulta pública processual, conforme relação abaixo: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/>; <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/>; <https://www10.trf2.jus.br/consultas/jurisprudencia/>; <https://www10.trf2.jus.br/consultas/consultas-e-sistemas-processuais/>; [https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201;); https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa; <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#consulta>; <https://portal.trf6.jus.br/jurisprudencia-2/>; <https://portal.trf6.jus.br/consulta-processual/>.

⁶ As palavras-chave utilizadas para pesquisa foram: “controle de convencionalidade”; “direito previdenciário”; “direitos humanos”; “afereção convencional”; “supralegalidade”; “direito internacional dos direitos humanos”; “indivisibilidade dos direitos humanos”; “convencionalidade”; “convenção internacional”; “compatibilidade”.

⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Pleno, **Habeas Corpus 87.585-8/TO**, relator Min. Marco Aurélio, julgado em 03/12/2008, publicado em 25/06/2009; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Pleno, **RE 466.343-1/SP**, relator Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, publicado em 05/06/2009.

importante marco no exercício do controle de convencionalidade, ampliando as possibilidades do seu exercício pelo Poder Judiciário nacional. O termo final corresponde ao último acesso realizados nos repositórios jurisprudenciais.

A justificativa do tema se revela pelo fato do notório decréscimo gradual do direito social previdenciário no Brasil, ante as constantes reformas, que pode ser minimizado pelo efetivo exercício do controle de convencionalidade pela Justiça Federal. Ademais, a temática do controle de convencionalidade ganha especial relevância no âmbito do Poder Judiciário, haja vista que referido controle constitui essencialmente uma atividade jurisdicional, a cargo das instituições e integrantes desse Poder. E ainda, destaque-se, considerando a possibilidade teórica do controle de convencionalidade pelo Poder Judiciário, torna-se relevante avaliar a aplicabilidade dos tratados de direito sociais previdenciários pela Justiça Federal.

Este trabalho, estruturalmente, contempla, além da presente introdução, quatro capítulos, quais sejam: o capítulo 2 apresenta os fundamentos e os parâmetros do controle de convencionalidade; o capítulo 3 aborda o Direito Internacional dos Direitos Humanos, em matéria previdenciária, seus fundamentos, princípios e os parâmetros para o exame da convencionalidade; o capítulo 4 trata dos aspectos processuais relevantes do direito brasileiro para o controle de convencionalidade; e o capítulo 5 avalia o exercício do controle da constitucionalidade pela Justiça Federal brasileira, com emprego de métodos analíticos e estatísticos, identificando as inconveniências em matéria previdenciária.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para a ampliação do exercício do controle de convencionalidade pela Justiça Federal, gerando maior efetividade da proteção social dos segurados da previdência.

2 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE: FUNDAMENTOS E PARÂMETROS

Como discorre George Marmelstein Lima,⁸ “embora o uso da expressão ‘controle de convencionalidade’ seja relativamente recente, a ideia que ela representa é bem mais antiga”, uma vez que “desde os primórdios do direito internacional se discute a necessidade de compatibilizar o direito interno de cada país signatário de um tratado com as cláusulas convencionadas no referido tratado”.

A expressão “controle de convencionalidade” nasceu na França, em meados de 1970, como ressalta Mazzuoli,⁹ quando o Conselho Constitucional Francês, na decisão nº 74-54 DC (15/01/1975), afirmou não ter competência para analisar a convencionalidade preventiva das leis, em um exame de compatibilidade dessas perante a Convenção Europeia de Direitos Humanos, evidenciando que não se tratava de um controle de constitucionalidade propriamente dito. Mas antes disso o próprio Conselho já efetuava o exame de compatibilidade.

Os fundamentos teóricos do controle de convencionalidade são, essencialmente, o princípio da obrigatoriedade do pacto (*pacta sunt servanda*) e o princípio da boa-fé, os quais foram positivados nos artigos 26¹⁰ e 27¹¹ da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, constituindo base normativa para o controle de convencionalidade.

Nesse sentido, Leonardo Martins e Thiago Oliveira Moreira destacam que, independentemente do nível hierárquico dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico estatal ou de procedimento de incorporação, o que fora pactuado tem que ser cumprido e respeitado aos princípios da boa-fé e o *pacta sunt servanda*.¹²

Sobre o *pacta sunt servanda*, Mazzuoli¹³ menciona que esse princípio está amparado no art. 26 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, instrumento internacional do sistema global de proteção de direitos humanos, e é considerada pela Comissão de Direito

⁸ LIMA, George Marmelstein. Controle jurisdicional das omissões inconventionais. **R. Jur. UNI7**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 35-57, jan./jun. 2017. p. 41.

⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 27-36.

¹⁰ “Artigo 26 (Pacta sunt servanda): Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”.

¹¹ “Artigo 27 (Direito Interno e Observância de Tratados): Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46”.

¹² MARTINS, Leonardo; MOREIRA, Thiago Oliveira. Constitucionalidade e Convencionalidade de Atos do Poder Público: concorrência ou hierarquia? Um contributo em face da situação jurídico-constitucional brasileira. In: **Anuario de Derecho Constitucional Latino Americano**, Montevideo, v. 17, 2011. p. 471.

¹³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 59.

Internacional da ONU como verdadeiro “princípio fundamental do Direito dos Tratados”, sendo na atualidade “o princípio mais importante do direito internacional público”.

O artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados complementa o *pacta sunt servanda* contido no artigo 26, estabelecendo que “uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”. Parte-se do pressuposto, portanto, de que as obrigações convencionais são legalmente obrigatórias, e os órgãos estatais devem garantir seu cumprimento no âmbito doméstico, não sendo permitido invocar conflitos com normas internas como justificativa para não cumprir o que foi acordado.

No âmbito do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH), pode-se extrair dos artigos 1º e 2º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)¹⁴ a exigência para que os Estados pactuantes cumpram à risca as garantias e os demais direitos assegurados na convenção, inclusive numa ótica de aplicação hermenêutica jurisdicional, face aos jurisdicionados desses Estados que assinalaram tais compromissos.¹⁵ Quanto ao controle de convencionalidade, merecem ser destacados os artigos 26 e 29 da CADH.

O artigo 26 dispõe que os Estados signatários devem adotar medidas, seja no âmbito do direito nacional, seja por meio de cooperação internacional, para o desenvolvimento progressivo dos direitos econômicos e sociais, fazendo-se valer o pacto de tratados entre os Estados comprometidos a adotar tal pauta.¹⁶ Nessa perspectiva, uma das medidas que pode ser adotada é o controle de convencionalidade, tendo como parâmetro de controle os tratados internacionais de direitos humanos, recepcionados pelos Estados signatários ao referido pacto, de modo que tais compromissos sejam efetivados na ordem jurídica doméstica, com respeito à normativa internacional ora pactuada.

Já o art. 29 da referida CADH, que trata de normas de interpretação, determina que os Estados assumam compromissos que envolvem garantias para grupo ou pessoa, no que toca ao gozo do pleno exercício de seus direitos e liberdades, que são inerentes ao ser humano, inclusive, abarcando a proteção ao sistema democrático representativo, não podendo suprimir

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Convenção n. 1, de 22 de novembro de 1969. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 36.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Convenção n. 1, de 22 de novembro de 1969. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

nem limitar o gozo. Referido dispositivo também impõe aos Estados a não limitação da eficácia dos direitos e garantias ancoradas na respectiva CADH do ponto de vista interpretativo.

Assim sendo, o Estado signatário fica obrigado a interpretar a referida CADH sempre com o intuito de estender tal proteção desses direitos e garantias, como, por exemplo, diante de uma norma interna menos favorável e que pode tolher ou limitar o exercício desses respectivos direitos e garantias.

O artigo 29 da CADH é inclusive utilizado, pela doutrina especializada,¹⁷ como fundamento na construção do princípio *pro persona*, que será aprofundado no capítulo dois. Nessa mesma perspectiva, Flávia Piovesan¹⁸ ressalta que os tratados de direitos humanos fixam parâmetros protetivos mínimos, uma vez que constituem um piso mínimo de proteção e não um teto protetivo máximo, endossando o princípio *pro persona*.

Vistos os fundamentos, serão analisadas as teorias que discutem a interação entre o direito nacional e internacional, pressuposto para o exercício do controle de convencionalidade, abarcando monismo, dualismo clássico, dualismo moderado e modelos heterárquicos.

2.1 MODELOS TEÓRICOS NA RELAÇÃO ENTRE DIREITO INTERNACIONAL E DIREITO NACIONAL: HIERÁRQUICOS E HETERÁRQUICOS

Afirma George Galindo¹⁹ que os fortes embates, dado o envolvimento do Direito Internacional, no contexto do século XX, envolvendo questões dualistas e monistas, tratavam, a rigor, de um debate sobre o próprio direito internacional.

Esse debate foi importante precursor do monismo nos estudos da teoria pura do direito, tendo Hans Kelsen afirmado enfaticamente que “o fundamento de validade do Direito Internacional tem de ser ancorado na ordem jurídica estadual”.²⁰ O autor complementa que o direito internacional “apenas vigora em relação a um Estado quando seja reconhecido pelo Estado como vinculante e seja reconhecido tal como é configurado pelo costume no momento desse reconhecimento”²¹.

¹⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 61.

¹⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 158.

¹⁹ GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Perspectiva vertical: o sistema interamericano de direitos humanos e sua relação com os sistemas jurídicos dos estados. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres (org.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Brasília: Edo-Serveis, 2014. p. 9-10.

²⁰ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 370.

²¹ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 370.

Acerca disso, Carlos Roberto Husek²² destaca que o monismo considera o direito internacional e o direito interno como dois ramos de um único sistema, sendo que, nesse modelo, há duas correntes, uma que prega a primazia do direito interno e outra que defende a primazia do direito internacional.

Por outro lado, Sidney Guerra²³ infere que o dualismo, denominação dada por Alfred Verdross, em 1914, e aceita pelo alemão Carl Heinrich Triepel, em 1923, assente que o direito internacional e o direito interno de cada Estado são sistemas rigorosamente independentes e distintos, de tal modo que a validade jurídica de uma norma interna não se condiciona à sua sintonia com a ordem internacional. Nessa perspectiva, Sidney Guerra²⁴ complementa que os dualistas consideram a norma interna, como pressuposto de validade, independentemente da norma internacional, podendo, quando muito, levar à responsabilização do Estado, destacando, ainda, que, para que isso ocorra, a normativa internacional precisará ser incorporada ao ordenamento doméstico ou interno do Estado.

Mazzuoli²⁵ reverbera esse entendimento, quando deixa claro que, para os dualistas, o Estado seria um antecedente lógico de direito internacional, haja vista que, para o direito internacional ser incorporado à ordem jurídica interna, faz-se necessário entendê-lo como parte integrante do direito estatal ou interno, a única ordem verdadeiramente soberana.

Desse modo, Mazzuoli²⁶ destaca que, para os dualistas, as normas de direito internacional “não tem aplicabilidade e cogência no interior de um Estado, senão por meio de recepção, isto é, em virtude do Poder Legislativo que transforme o tratado em norma de direito interno”. Somente com a internalização, a norma do direito internacional passa a ter o mesmo *status* normativo que as normas de direito interno, mas tal equiparação permite que um tratado internacional seja revogado por uma lei ordinária posterior. No entanto, é válido afirmar que “nenhuma Constituição brasileira jamais exigiu dupla manifestação do Congresso Nacional como condição de validade dos tratados internacionais no nosso ordenamento interno”.²⁷

²² HUSEK, Carlos Roberto. **Direito Internacional Público**. São Paulo: LTr, 2019. p. 58. No mesmo sentido, BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária**. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 24.

²³ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 92.

²⁴ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 93.

²⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2019. p. 102.

²⁶ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2019. p. 105.

²⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2019. p. 105.

Conforme assinala Bassetto²⁸, é notório que a tese de Tripel conquistou imensa aceitação, sobretudo, na Alemanha e depois na Itália, e qualquer questionamento sobre conflito de normas internacionais e internas passa necessariamente por esse entendimento.

De acordo com Mariângela Ariosi,²⁹ para abordar o atual sistema utilizado pelo STF quanto à compatibilidade da norma internacional com a norma interna, vale afirmar a posição do jurista italiano Anzilotti, que, inspirado pelo alemão Tripel, desenvolve um sistema de dualismo moderado, em que permite a aplicação do direito internacional diretamente pelos tribunais nacionais ou internos.

Nesse âmbito, destaca Lupi³⁰ que Anzilotti, então juiz da Corte Permanente de Justiça Internacional, parte do dualismo de Tripel, mas incorpora a premissa de Kelsen, qual seja, a de que o fundamento de validade do ordenamento jurídico estatal está ancorado no direito internacional. Contudo, ao contrário de Kelsen, que não especifica a norma fundamental, Anzilotti indica-a expressamente como sendo o *pacta sunt servanda*.³¹

Dessa forma, pode-se perceber que os legados de Kelsen, de Tripel e de Anziolitti fizeram emergir, por meio de várias perspectivas, o marco para o surgimento do dualismo moderado, dada a interseção do reconhecimento do direito internacional no direito nacional. Assim, em consonância com Bassetto, “o dualismo moderado não exige a edição de uma lei formal que reproduza e internalize o tratado, mas advoga a necessidade de um ato formal de internacionalização, como um decreto ou um regulamento executivo”.³² Ainda segundo Bassetto, “é o que se dá no Brasil, por força do entendimento do STF, que exige um decreto de execução presidencial, após a ratificação do tratado, não se reclamando que o tratado seja transformado em lei interna”.³³ Mas, a rigor, não é apenas um decreto de execução presidencial, há necessidade de decreto legislativo, anterior ao decreto presidencial, ou seja, ocorre uma manifestação do Congresso Nacional, embora não seja o mesmo procedimento para elaboração da lei.

²⁸ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 22.

²⁹ ARIOSI, Mariângela. **Conflitos entre tratados e leis internas**: o judiciário brasileiro e a nova ordem internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 70.

³⁰ LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista? Anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista Legislativa do Senado Federal**, Brasília, v. 184, n. 46, p. 1-17, out. 2009.

³¹ LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista? Anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista Legislativa do Senado Federal**, Brasília, v. 184, n. 46, p. 33, out. 2009.

³² BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 22.

³³ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 22.

Nesse caminho, deve-se lembrar o discurso do então “Ministro Celso de Mello, que defendeu a existência de um dualismo moderado no Brasil, o que resultou em uma paridade normativa entre atos internacionais e as normas internas”³⁴, consoante fundamentos da Ação Direita de Inconstitucionalidade de n. 1480-3³⁵.

Não há dúvida de que, no contexto atual, no Brasil, a possibilidade de aplicação do direito internacional pelos tribunais é estabelecida após a internalização do direito internacional. Além disso, não apenas é possível aplicar o direito internacional nessas condições, mas também é obrigatório fazê-lo. Nesse âmbito, quando os magistrados e tribunais do Estado deixam de aplicar o direito internacional, isso pode acarretar a responsabilidade do Estado brasileiro.³⁶

No modelo hierárquico do dualismo, resta examinar qual a natureza do tratado internacional em sua interação com direito interno, o que é relevante para o exercício do controle de convencionalidade: supraconstitucionalidade, constitucionalidade ou supralegalidade.

A concepção de supraconstitucionalidade dos tratados de Direitos Humanos, no Brasil, segundo Bassetto,³⁷ “encontra barreiras ou obstáculos nas disposições do texto constitucional dos arts. 5º, § 2º e 3º, e 102, inciso III, alínea “b”, da CRFB/88”.

Por outro lado, a doutrina brasileira, de forma majoritária, defende “a possibilidade de equiparação de tratados de Direitos Humanos a normas constitucionais”.³⁸ Essa corrente acerca da constitucionalidade dos tratados internacionais já vinha sendo sustentada por parte da doutrina muito tempo antes da Emenda Constitucional 45/2004, que adicionou o § 3º ao art. 5º da CRFB/88, possibilitando que os tratados internacionais sobre direitos humanos sejam aprovados, nas duas Casas Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, para serem equivalentes às emendas constitucionais.

A corrente do caráter de constitucionalidade dos tratados de direitos humanos utiliza como um de seus fundamentos o disposto no art. 5º, § 2º, da CRFB/88. Para Artur Bonifácio, o § 2º do art. 5º da CRFB/88 consagra uma cláusula aberta ou de enumeração aberta dos direitos

³⁴ CAPARROZ, Roberto. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 52.

³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI: 1480 DF**. Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 26/06/2001, Data de Publicação: DJ 08/08/2001 PP-00003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083>. Acesso em: 09 abr. 2023.

³⁶ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 22.

³⁷ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 29.

³⁸ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 29.

fundamentais, evidenciando a ideia de proteção ampla aos direitos e às garantias decorrentes da normativa internacional que o Brasil é signatário.³⁹ Esclarece ainda que a CRFB/88 confere uma amplitude maior à dinâmica dos direitos fundamentais, indicando que a enumeração não se comporta como *numerus clausus*, visto que são vastas e dinâmicas as necessidades da pessoa humana.⁴⁰

A referida cláusula aberta dos direitos fundamentais prestigia o princípio da dignidade humana, asseverando Yara Gurgel⁴¹ que, como valor em constante estado de desenvolvimento e em conformidade com o compasso social, a dignidade da pessoa humana não pode perder sua carga normativa e sua máxima proteção aos direitos fundamentais pelos Estados de direito. Para Jorge Reis Novais,⁴² sob mesmo enfoque, reforça que, com base na concepção *kantiana* de dignidade, o núcleo da dignidade da pessoa humana inclui a autonomia e a liberdade pessoal.

Quanto ao § 3º do art. 5º da CRFB/88, Thiago Oliveira Moreira afirma que a essa alteração constitucional buscou dirimir as controvérsias acerca do escalonamento dos tratados internacionais de direitos humanos, no ordenamento jurídico brasileiro.⁴³ A sugestão de adicionar o § 3º ao art. 5º da CRFB/88, aproveitou a oportunidade apresentada pela Reforma do Judiciário, mas o Congresso brasileiro não se aprofundou na discussão sobre a hierarquia dos tratados internacionais de direitos humanos⁴⁴. Percebe-se que poderia ter ocorrido um melhor diálogo doutrinário, jurídico e legislativo, no marco regulador da EC n. 45/2004.

O § 3º do art. 5º, concebido pela referida emenda, possibilita que tratado de direitos humanos possam ter equivalência de norma constitucional, criando distinção hierárquica em relação aos tratados de direitos humanos que não adotaram o referido procedimento.

Nessa seara, para Thiago Oliveira Moreira⁴⁵, os tratados devem respeitar as limitações materiais e formais, no tocante ao art. 60, § 1º, da CRFB/88. Complementa o referido autor que os tratados com equivalência a emendas constitucionais, pelo rito do § 3º do art. 5º da CRFB/88,

³⁹ BONIFÁCIO, Arthur Cortez. **O direito constitucional e a proteção dos direitos fundamentais**. São Paulo: Método, 2008. p. 208.

⁴⁰ BONIFÁCIO, Arthur Cortez. **O direito constitucional e a proteção dos direitos fundamentais**. São Paulo: Método, 2008. p. 209.

⁴¹ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais**. 2018. 218f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Doutoramento em Ciências Jurídicas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. p. 159.

⁴² NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 30.

⁴³ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015. p. 162.

⁴⁴ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015. p. 163.

⁴⁵ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015, p. 168.

são material e formalmente norma constitucional, ao passo que os tratados que não foram aprovados pelo referido rito são, para a corrente da constitucionalidade, apenas materialmente norma constitucional.⁴⁶ Defende, não obstante, que os tratados de direitos humanos para a corrente do *status* constitucional (§2º do art. 5º) são considerados como uma extensão do poder constituinte originário, ao passo que os tratados incorporados com base no § 3º do art. 5º da CRFB/88 seriam resultado do poder constituinte derivado.⁴⁷ Acrescenta Bassetto que essa nova modalidade conferiu maior importância à forma que ao conteúdo⁴⁸.

Merece destacar que essa sistemática já foi adotada na promulgação dos seguintes tratados, até 15 de junho de 2023: a) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007 (promulgada pelo Decreto 6.949/2009)⁴⁹; b) Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013 (Decreto nº 9.522/2018)⁵⁰; c) Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013 (Decreto nº 10.932/2022)⁵¹.

O § 3º do art. 5º cria uma distinção entre tratados de direitos humanos, que, na ótica internacional, notadamente para os adeptos do modelo heterárquico de interação (que será visto na parte final do presente tópico), não tem muita relevância, e, nesse particular, o controle exercido eventualmente pelo Poder Judiciário é, materialmente, controle de convencionalidade.

Além da corrente do caráter de constitucionalidade dos tratados de direitos humanos, aplicada notadamente para os tratados não incorporados com base no § 3º do art. 5º da CRFB/88, resta destacar que o STF entende, por outro lado, que os tratados de direitos humanos têm natureza supralegal.

⁴⁶ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015, p. 168.

⁴⁷ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015, p. 168

⁴⁸ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária**. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 32.

⁴⁹ BRASIL. **Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 31 de mai. de 2023.

⁵⁰ BRASIL. **Decreto nº 9.522, de 2 de outubro de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9522.htm. Acesso em: 31 de mai. de 2023.

⁵¹ BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 11 de abril de 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 31 de mai. de 2023.

Esse entendimento foi a base para o julgamento em 03/12/2008 do Habeas Corpus 87.585-8/TO, de relatoria do Min. Marco Aurélio (publicado em 25/06/2009), e simultaneamente do RE 466.343-1/SP, da relatoria Min. Cezar Peluso (publicado em 05/06/2009).

O tema a que se referem os dois julgados é a prisão civil de depositário infiel, expressamente admitida na CRFB/88, foi considerada incompatível com art. 7º, item 7, da CADH, tendo sido firmada a seguinte tese: “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”.

Como visto, à luz das facetas do clássico dualismo de Tripel e do dualismo moderado de Anzilotti, em verdade, concebendo e adotando os traços do dualismo moderno de Anzilotti, o conceito de supralegalidade emergiu no Brasil, na Suprema Corte, depois de mais de três décadas de discussão sobre a hierarquia dos tratados internacionais.

Não obstante, os temas que envolvem a sistemática de supralegalidade no âmbito do STF carecem de uma agenda urgente, por parte do legislativo, e de uma ótica interpretativa convencional do Poder Judiciário, porque, embora possa se realizar o controle de convencionalidade com a hierarquia da supralegalidade, apenas os atos legislativos infraconstitucionais podem ser objeto de controle, ficando de fora normas constitucionais que eventualmente possam estar em dissonância com o direito internacional dos direitos humanos.

É evidente a importância de aumentar a compatibilidade entre as normas domésticas e internacionais, além da busca por soluções para os problemas e desafios jurídicos enfrentados em uma ordem jurídica que segue o modelo tradicional de hierarquia dos tratados internacionais.

Uma das possibilidades para se avançar na efetivação dos direitos humanos é a adoção de modelos heterárquicos, uma vez pressupõem que não haja hierarquia entre as normas internacionais e as normas do direito interno. Segundo essa perspectiva, as normas internacionais estariam compatibilizadas no âmbito interno sem a necessária exigência de um processo formal de reconhecimento hierárquico.

É válido mencionar que os Estados que celebram tratados internacionais, entre si ou com organizações internacionais, pretendem disciplinar as relações interestatais, tanto em nível global como regional. Sendo assim, dado o mundo globalizado, no qual podem ser observados

diferentes graus de maturação democrática e institucional, a proteção dos direitos humanos não pode ser perpetrada exclusivamente pela produção legislativa estatal⁵².

Nessa conjuntura, Thiago Oliveira Moreira⁵³ ilustra o exercício do controle de convencionalidade como instrumento de concretização do direito internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, o referido controle de convencionalidade é reconhecido como a força normativa do direito internacional no âmbito doméstico, considerando o dever de aplicação dos tratados internacionais e a exigência de um necessário diálogo interjurisdicional dos tribunais domésticos com os internacionais.

Também numa perspectiva heterárquica, pode-se extrair questões examinadas à luz de Häberle, o qual sugere a existência de elementos de conexão, em que o Estado constitucional se tornará cooperativo e aberto ao mundo⁵⁴. Tem-se, dessa maneira, que a concepção de Estado constitucional cooperativo de Häberle pode estar ligada aos pressupostos que abordam a instrumentalização da aplicabilidade do controle de convencionalidade.⁵⁵

Häberle⁵⁶ destaca que o Estado constitucional cosmopolita cooperativo opera estreitamente ligado ao direito internacional, razão pela qual sugere maior participação de entes de âmbito internacional, tanto organizações governamentais quanto não governamentais.

Desse modo, Häberle explana acerca da concepção do constitucionalismo multinível ser superada, pois o direito constitucional nacional e o direito regional não estão abaixo do direito internacional, nem o direito internacional está acima do direito nacional e do direito internacional⁵⁷. As relações entre essas ordens jurídicas ocorrem, portanto, numa perspectiva de ambiente de complementariedade e de cooperação jurídica.

As questões conceituais de Estado cooperativo também justificam a ampliação do parâmetro do controle de convencionalidade para além dos tratados do sistema onusiano e do sistema interamericano. Bassetto entende que esta ampliação está de acordo com o art. 27 da

⁵² MARTINS, Leonardo; MOREIRA, Thiago Oliveira. Constitucionalidade e Convencionalidade de Atos do Poder Público: concorrência ou hierarquia? Um contributo em face da situação jurídico-constitucional brasileira. In: **Anuario de Derecho Constitucional Latino Americano**, Montevideo, v. 17, 2011. p. 469.

⁵³ MOREIRA, Thiago Oliveira. A abertura do estado ao direito internacional e a jurisdição cooperativa: uma análise a partir do pensamento de Peter Häberle. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**. Anais do XIV Congresso de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. v. 8. p. 40-59.

⁵⁴ HÄBERLE, Peter. Constitucionalismo como um projeto da ciência. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 2, p. 867-881, mai./ago. 2020. p. 869.

⁵⁵ Neste sentido DANTAS, Beatriz; MOREIRA, Thiago Oliveira. O controle de convencionalidade como ferramenta de concretização do estado constitucional cooperativo de Peter Häberle. In.: ALVES, Fabrício et. al. (Orgs.). **Direito aplicado: inovação e sociedade**. Natal: Polimatia, 2023, v. 2, p. 239-254.

⁵⁶ HÄBERLE, Peter. Constitucionalismo como um projeto da ciência. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 2, p. 867-881, mai./ago. 2020. p. 870.

⁵⁷ HÄBERLE, Peter. Constitucionalismo como um projeto da ciência. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 2, p. 867-881, mai./ago. 2020. p. 868.

Convenção de Viena dos Tratados (1969), que impede a invocação de uma norma interna para justificar o inadimplemento de um tratado⁵⁸. Como exemplo, pode-se citar, na área previdenciária, a Convenção Multilateral Íbero-Americana, que não foi celebrada no âmbito da OEA, tampouco no da ONU, mas que pode e deve constituir parâmetro para o exercício do controle de convencionalidade, o que, a propósito, se verificará na atuação da Justiça Federal, conforme capítulo 5.

Ainda quanto aos modelos heterárquicos, vale mencionar o conceito de transconstitucionalismo, que é abordado por Marcelo Neves⁵⁹, e a concepção de constitucionalismo internacionalizado, destacada por Siddharta Legale Ferreira⁶⁰.

Para Marcelo Neves⁶¹, o fenômeno da globalização econômica e os diversos processos de internacionalização do direito geram uma progressiva descentralização, não só das normativas internacionais, como também das nacionais.

Somado a isso, como forma de complementar esse raciocínio acerca da possibilidade de descentralização das fontes normativas do direito doméstico e internacional, sob ordem jurídica, Francisco Camargo Alves Lopes Filho⁶² destaca que a distinção proposta por Marcelo Neves é uma relevante inovação. Esse tipo de doutrina, propondo um marco teórico resolução de problemas de interação entre ordens jurídicas das mais diversas naturezas, foge da visão tradicional dos modelos hierárquicos (monismo, dualismo), o que é bastante escasso no cenário nacional⁶³.

Nesse contexto, Marcelo Neves sugere ainda que essa busca por soluções legais para problemas constitucionais, surgidos no seio do relacionamento de ordens jurídicas diversas, se desenvolva sem que seja exigida a criação de novas constituições formais⁶⁴.

⁵⁸ BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade**: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021. p. 47.

⁵⁹ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

⁶⁰ FERREIRA, Siddharta Legale. Internacionalização do Direito: reflexões críticas sobre seus fundamentos teóricos. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, ago. 2013. p. 112.

⁶¹ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

⁶² LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves. **Transconstitucionalismo entre direito internacional penal e direito estatal**: contribuições à resolução de problemas constitucionais na relação entre o estatuto de Roma e a constituição federal. 2021. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 45.

⁶³ OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. Soberania, transconstitucionalismo e direito transnacional. *In*: LIZIERO, Leonam, TEIXEIRA, João Paulo Allain (org.). **Marcelo Neves como intérprete da Sociedade Global**, v. 4, Andradina: Meraki, 2020. p. 24.

⁶⁴ NEVES, Marcelo. (Não) solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 201-232, 2014. p. 205.

Outrossim, Francisco Camargo Alves Lopes Filho⁶⁵ destaca que o transconstitucionalismo parte, entre outros, da afirmação ou do pressuposto teórico do conceito de separação dos limites territoriais dos Estados nacionais, para a resolução de problemas que discorrem acerca das matérias de direitos fundamentais e da separação de poderes. Reforçando tal pressuposto, Breno Baía Magalhães⁶⁶ afirma que se abandonou, no âmbito interno, uma postura de subjugo do direito internacional pelo direito estatal, criada e mantida pelos Estados perante a “necessidade de auto imunizar-se e assegurar o monopólio do controle de criação do direito de seu território após”, inclusive nos casos de “autorização” de *status* constitucional de normas internacionais.

Por sua vez, no que tange à concepção de constitucionalismo internacionalizado como pressuposto teórico ao controle de convencionalidade, à luz de Siddharta Legale Ferreira,⁶⁷ pode-se extrair que um dos principais desafios é que a lei do mais forte não se imponha sobre o Direito mundial. Para tanto, é preciso reconhecer a abrangência estreita entre os direitos humanos de primeira geração e os direitos econômicos e sociais. Isso porque eles se tornam oponíveis à economia, por exemplo, pela noção de direitos ao desenvolvimento, dado que se preocupam com o ser humano como uma referência importante para a economia⁶⁸. Sendo assim, Siddharta Legale Ferreira⁶⁹ afirma que, para existir o ser humano livre, se deve ofertar possibilidade de fruição tanto de direitos civis quanto de direitos sociais e econômicos. Portanto, não se pode falar em dissociação entre esses direitos, uma vez que não existem limites estanques a eles.⁷⁰

É importante destacar, ainda não visão heterárquica da interação entre as normas internacionais e as nacionais, que o direito internacional dos direitos humanos, por meio de seus

⁶⁵ LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves. **Transconstitucionalismo entre direito internacional penal e direito estatal**: contribuições à resolução de problemas constitucionais na relação entre o estatuto de Roma e a constituição federal. 2021. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. p. 45.

⁶⁶ MAGALHÃES, Breno Baía. **Pluralismo constitucional interamericano**: a leitura plural da Constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2015. p. 122.

⁶⁷ FERREIRA, Siddharta Legale. Internacionalização do Direito: reflexões críticas sobre seus fundamentos teóricos. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, ago. 2013. p. 112.

⁶⁸ FERREIRA, Siddharta Legale. Internacionalização do Direito: reflexões críticas sobre seus fundamentos teóricos. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, ago. 2013. p. 112.

⁶⁹ FERREIRA, Siddharta Legale. Internacionalização do Direito: reflexões críticas sobre seus fundamentos teóricos. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, ago. 2013. p. 112.

⁷⁰ Sobre o argumento econômico, vale conferir FREITAS, Felipe Simor de. **A justiciabilidade do direito à previdência social na corte interamericana de direitos humanos**: ponderações sobre o argumento econômico no âmbito regional e efetivação dos direitos humanos sociais previdenciários. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito, Uberlândia, 2023. Resumo disponível na <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/37872>, não disponível para consulta, estando para ser publicado em formato de livro pela Editora Alteridade.

diversos instrumentos, não busca substituir o sistema jurídico nacional, mas sim, como aponta George Marmelstein Lima, perfaz uma relação que “não é de hierarquia ou subordinação, mas de coordenação e complementaridade”,⁷¹ possibilitando a superação de suas omissões e deficiências⁷².

Com aporte dos pressupostos mencionados, percebe-se que o controle de convencionalidade pode utilizar um dos referidos modelos de interação entre normas internacionais e normas nacionais, contendo cada um desses modelos limitações e possibilidades próprias, mas, pode-se concluir que os modelos heterárquicos dispõe de repertórios que permitem, por meio do diálogo entre normas, uma maior operabilidade dos instrumentos de efetivação dos direitos humanos.

2.2 BLOCO DE CONVENCIONALIDADE ONUSIANO

Estabelecidos a origem e fundamentos teóricos do controle de convencionalidade, é importante explorar o parâmetro principal desse controle, que consiste na análise dos diferentes blocos de convencionalidade. Entre esses blocos, encontram-se vários sistemas de proteção dos direitos humanos, como o sistema onusiano e os sistemas regionais: interamericano, europeu e africano⁷³.

No contexto específico do controle de normas brasileiras, os sistemas que encontram aplicação são o sistema onusiano e o sistema interamericano, representando assim os principais marcos de referência para o controle de convencionalidade. Neste tópico, analisa-se o bloco de convencionalidade onusiano.

A responsabilidade internacional imposta aos Estados membros da ONU é caracterizada como sendo de nível multilateral, com vistas à proteção de direitos humanos, com escopo na dignidade da pessoa humana. Assim, busca promover a efetivação de direitos humanos das diversas gerações, incluindo as perspectivas social, econômica, cultural e religiosa. Destaque-se que, no preâmbulo da Carta das Nações Unidas (1945), ficou consignado que se pretende “estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados

⁷¹ LIMA, George Marmelstein. Controle jurisdicional das omissões inconventionais. **R. Jur. UNI7**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 35-57, jan./jun. 2017, p. 37.

⁷² PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 241.

⁷³ Há ainda, com configurações um pouco diferente, o sistema árabe (Liga dos Estados Árabes, 1945; Carta Árabe dos Direitos Humanos, 1994) e o sistema asiático (Carta Asiática dos Direitos do Humanos, 1997, elaborada por organizações não governamentais; Carta da Associação das Nações do Sudeste da Ásia - ASEAN, 2008; Carta dos Direitos Humanos da ASEAN, 2012).

e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”.⁷⁴

A partir do início da concepção de um sistema global de proteção aos direitos humanos, por meio de tratados e de outras fontes do direito internacional, confere-se uma maior notoriedade e juridicidade dos direitos humanos, inclusive, com amparo à promoção progressiva social acerca de melhores condições de vida para as pessoas. Assim, esses direitos se tornam cada vez mais ampliados numa conjuntura internacional, constituindo aspectos norteadores e obrigatórios, em prol de todos os jurisdicionados dos Estados membros da ONU.

Havendo conflito de obrigações resultantes dos tratados do sistema onusiano com obrigações decorrentes de outros tratados, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da Carta da ONU (art. 103). Pode-se extrair, dessa maneira, que o referido artigo confere superioridade normativa aos tratados onusianos em relação aos demais tratados celebrados entre Estados signatários.

O referido artigo 103 da Carta da ONU destaca ainda que a cooperação internacional é fundamental na solução de controvérsias internacionais diante de situações de cunho econômico, social e humanitário, buscando, assim, promover o respeito aos direitos humanos.⁷⁵

Na sequência da criação da ONU, foi elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que, segundo Flávia Piovesan⁷⁶, é um padrão comum a ser alcançado por todos os Estados, constituindo referência aos conteúdos previstos no âmbito dos instrumentos de caráter internacional, global ou regional. Adiciona referida autora⁷⁷ que esse processo de juridicização da DUDH só foi concluído em 1966, com a elaboração dos principais tratados internacionais sobre direitos humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Desse modo, ao transformar os dispositivos da Declaração em previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias, os dois pactos internacionais constituem referência necessária para o exame do regime normativo de proteção internacional dos direitos humanos. Consequentemente, a conjugação desses instrumentos internacionais simbolizou a mais

⁷⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas, 1945**. Disponível em: <http://www.onu.org/documentos/sistema-onu/>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas, 1945**. Disponível em: <http://www.onu.org/documentos/sistema-onu/>. Acesso em: 10 set. 2022.

⁷⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 24.

⁷⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 240.

significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos, tendo em vista que apresenta central importância para o sistema de proteção em sua globalidade⁷⁸.

A conjunção desses dois pactos internacionais de 1966 com a DUDH forma-se a Carta Internacional dos Direitos Humanos, como se refere Flávia Piovesan,⁷⁹ consolidando o referido processo de juridicização da DUDH, e, assim, possibilitando uma maior efetividade do sistema onusiano de proteção dos direitos humanos.

Ao lado desses instrumentos internacionais de proteção geral dos direitos humanos, o sistema onusiano foi ampliado com o surgimento de diversos outros tratados internacionais de direitos humanos, pertinentes a determinadas violações de direitos, a exemplo dos tratados sobre a tortura,⁸⁰ a discriminação racial⁸¹, a discriminação contra as mulheres,⁸² a violação dos direitos das crianças,⁸³ entre outras formas específicas de violação. Tais instrumentos formam o sistema de proteção especial dos direitos humanos no âmbito da ONU.⁸⁴

O direito internacional, feito pelos Estados e para os Estados, começou a tratar também da proteção internacional dos direitos humanos, uma vez que o direito das gentes não mais se cingiria aos interesses nacionais estatais, o que gerou uma mudança qualitativa para a sociedade internacional⁸⁵. Assim, a ONU, desde então, passou a ser o grande foro mundial de debates sobre temas envolvendo direitos humanos, com aspecto em direitos sociais e sua proteção⁸⁶.

Vinculado ao sistema onusiano, destacam-se ainda as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que servem como importante arranjo na construção de proteção social numa escala ampla aos trabalhadores. Em conformidade com Sidney Guerra⁸⁷, com efeito, a atividade normativa da OIT, traduzida pela adoção de convenções e de recomendações internacionais do trabalho, constitui instrumento essencial a serviços dos objetivos da Organização.

Os pressupostos e os objetivos pela OIT estão ancorados na valorização da pessoa humana, ao enaltecer a busca do pleno emprego, a formação profissional dos trabalhadores, a

⁷⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 240.

⁷⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 240.

⁸⁰ Convenção contra Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984).

⁸¹ Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1966).

⁸² Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1979).

⁸³ Convenção sobre os Direitos da Criança (1990).

⁸⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2018. p. 64.

⁸⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2018. p. 64.

⁸⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2018. p. 64.

⁸⁷ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 318.

remuneração digna e o estabelecimento de um piso salarial, assim como visando concretizar também direitos não trabalhistas, mas relacionados com o trabalho, tais como a proteção à saúde do trabalhador e as prestações previdenciárias⁸⁸. Nessa esfera, Sidney Guerra⁸⁹ complementa que as regras de direito internacional do trabalho, elaboradas no seio da Conferência com a participação de governos, de empregadores e de trabalhadores, uma vez ratificadas pelos Estados-membros, são aplicadas em nível interno. Além disso, elas constituem padrões de orientação para os legisladores no que concerne ao aperfeiçoamento e à promoção dos direitos trabalhistas e dos direitos previdenciários associados ao trabalho.

Diante disso, a grade de proteção aos direitos sociais ao trabalhador, previstos na OIT, tem a finalidade de promover esses direitos humanos, de cunho social, perante uma cortina global na sociedade internacional, seja pelos frequentes desafios na ordem econômica e social, seja numa perspectiva que abarcará ferramentas que poderão conceber justiça social a classe trabalhadora mundial. Desse modo, o direito à seguridade social, incluídos os previdenciários, também fazem parte de tais fundamentos, especialmente por serem direitos sociais que dever ser conferidos àqueles que estão vinculados a uma relação de trabalho.

Assim sendo, é importante trazer à tona, também, numa escala global de proteção dos direitos sociais, os fundamentos que são direcionados pelo PIDESC (1966).⁹⁰ Isso porque, de forma sistemática, eles preveem que os Estados-signatários terão que adotar uma série de esforços e medidas da ordem econômica e técnica, que constituam a adoção de iniciativas capazes de assegurar a isonomia social e econômica, mediante uma livre iniciativa privada ou no seio público.

Para acompanhar a implementação dessas medidas progressivas, foi criado em 1985 o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual, segundo Steiner e Alston, “tem procurado combinar uma abordagem concernente ao ‘conteúdo essencial mínimo’ [de seus dispositivos], que produziria um *standard* universal mínimo”, a partir do qual os Estados fixam que possibilitam o monitoramento interno e externo⁹¹.

⁸⁸ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 318.

⁸⁹ GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 319.

⁹⁰ ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais E Culturais**. Decreto no 591, de 6 de Julho de 1992. n. 1, de 06 de julho de 1992. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 09 abr. 2023.

⁹¹ HENRY, Steiner; ALSTON Philip. **International human rights in context: law, politics, morals**. 2. ed. Oxford: OUP Oxford, 2000. p. 305.

Um dos direitos sociais elencados no PIDESC é o direito à prestação previdenciária, conforme disposto no seu art. 9º: “os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social”⁹².

Feitas essas considerações sobre as convenções do sistema onusiano, importa destacar que, para o exercício de compatibilização das normas domésticas com a do sistema internacional (global e regional) de proteção dos direitos humanos, não apenas os tratados internacionais constituem o bloco de convencionalidade, como também o *corpus* jurisprudencial (sentenças das Cortes Internacionais) e os costumes.⁹³

Na perspectiva dos costumes, vale recordar, com Hans Kelsen, que a construção escalonada do direito internacional é produzida pela via de tratados internacionais, mas que se apoia sobre uma norma consuetudinária, que advém da conduta recíproca dos Estados⁹⁴.

Nesse sentido, afirma Varella que a importância dos costumes no direito internacional decorre do tradicional baixo nível de codificação normativa entre os Estados⁹⁵. Assim, a maioria das situações é regulada por práticas tradicionais, sobretudo aquelas consolidadas por decisões judiciais, que se perpetuam ao longo do tempo. Tais práticas adquirem um valor em si e passam a ser consideradas fonte de direito, com valor suficiente para reprovar as condutas dos Estados, contrárias aos costumes⁹⁶.

De acordo com Mazuoli, o bloco de convencionalidade dialoga com o bloco de constitucionalidade estatal, sempre no sentido de ampliar o gozo dos direitos e liberdades, consagrados em ambos os ordenamentos (o internacional e o interno)⁹⁷.

Anne Peters afirma que o fenômeno mundial da globalização é caracterizado pelo surgimento de problemas que avançam as fronteiras territoriais, bem como pela emergência de redes globais nos campos da economia, da ciência e do direito, que levam ao aumento da interdependência global⁹⁸. Anne Peters, dessa forma, infere que, na era da globalização, há

⁹² PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **Decreto no 591, de 6 de Julho de 1992. n. 1, de 06 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.. Brasília, BRASIL, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 09 abr. 2023.

⁹³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis.** 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 54.

⁹⁴ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. p. 360.

⁹⁵ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 150.

⁹⁶ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público.** 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 150.

⁹⁷ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis.** 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 55.

⁹⁸ PETERS, Anne. Global Constitutionalism Revisited. **International Legal Theory, Publication Of The Society Of International Law Interest Group On The Theory Of International Law: Why Obey International Law?** Pu, Baltimore, v. 11, p. 45, 2005. p. 45.

uma reconstrução constitucionalista, uma reação desejável à desconstitucionalização visível no plano doméstico⁹⁹.

Além disso, Anne Peters destaca que a reconstrução constitucionalista do direito internacional chama à atenção para as deficiências de legitimidade, existentes nesse corpo de direito, que, obviamente não pode mais depender apenas da soberania e do consentimento do Estado¹⁰⁰. Anne ainda sugere que, numa última análise, a reconstrução constitucionalista do direito internacional ajuda a promover um constitucionalismo multinível e genuinamente global, capaz de compensar as crescentes deficiências das constituições nacionais.

Sob tal panorama analítico, o que se infere por meio de Anne Peters é que, notadamente, o sistema do controle de convencionalidade tradicional, pode não ser suficiente para contornar problemas ou deficiências numa determinada ordem constitucional, sugerindo uma abordagem ampliada, consistindo na adoção de tratados internacionais que não seja de direitos humanos. Logo, Anne Peters propõe a abertura de um cenário de constitucionalismo multinível, o que, por sua vez, poderia ensejar uma maior compatibilidade vertical entre as normas do direito interno e do internacional.

Por meio da concepção primária de proteção de direitos humanos, mediante os amparos multilaterais “guarda-chuva” do sistema onusiano, emergem, de forma complementar, outros mecanismos regulatórios que visam, também, conceber tais garantias de forma regionalizada numa relação de interseção internacional e doméstica. Isso porque, ao atender-se demandas mais concentradas, por interferência de um sistema regional de proteção de direitos humanos, é possível conferir a inclinação de uma segunda via para a hipótese de aplicabilidade e de instrumentalização no exercício do controle de convencionalidade, conforme será explanado adiante.

⁹⁹ PETERS, Anne. Global Constitutionalism Revisited. **International Legal Theory, Publication Of The Society Of International Law Interest Group On The Theory Of International Law: Why Obey International Law?** Pu, Baltimore, v. 11, p. 45, 2005. p. 45.

¹⁰⁰ PETERS, Anne. Global Constitutionalism Revisited. **International Legal Theory, Publication Of The Society Of International Law Interest Group On The Theory Of International Law: Why Obey International Law?** Pu, Baltimore, v. 11, p. 45, 2005. p. 71.

2.3 BLOCO DE CONVENCIONALIDADE INTERAMERICANO: NECESSIDADE DO EFEITO VINCULANTE DA CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (1969) E DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

O sistema interamericano, por meio da atuação dos órgãos vinculados, juntamente com o sistema global da ONU, desempenha um papel crucial no desenvolvimento de novas práticas para o exercício do controle de convencionalidade.

A proteção dos direitos humanos, na América, tem sido impulsionada, principalmente, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), fundada pela Carta de Bogotá, em 30 de abril de 1948, após a aprovação na IX Conferência Interamericana. Thiago Oliveira Moreira¹⁰¹ ressalta que, no âmbito regional latino-americano, a OEA desempenha um papel crucial no desenvolvimento do direito interamericano dos direitos humanos.

Nesse âmbito, verifica-se que a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH)¹⁰², aprovada em abril de 1948, é o marco inicial do Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos (SRPDH). Inclusive, a DADDH é anterior à DUDH, embora ambas no mesmo ano. Um importante registro é que a DADDH prevê direitos que não estão inscritos expressamente na DUDH, tais como, acesso à justiça, direito de petição, proibição da prisão civil por dívida e direito à previdência.

Além da DADDH, o sistema interamericano consta com outras relevantes normativas internacionais: Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, de 1969; Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - conhecido como Protocolo de San Salvador, aprovado em 1998¹⁰³.

O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos pode ser fortalecido com a elaboração de tratados com força vinculante, quando as circunstâncias permitissem¹⁰⁴. Vale

¹⁰¹ MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRRN, 2015. p. 74.

¹⁰² COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

¹⁰³ LOPES, Ana Marta D'Ávila; CHEHAB, Isabelle Campos Vasconcelos. Bloco de constitucionalidade e controle de convencionalidade: reforçando a proteção dos direitos humanos no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, v. 12, 2019. p. 86.

¹⁰⁴ MOURA, Rafael Osvaldo Machado. A globalização, o fim dos direitos humanos e a experiência do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista de Direito Brasileira (CAPES)**, São Paulo, v. 13, n. 6, 2016, p. 216.

ressaltar que, em relação aos Estados que não ratificaram a Convenção Americana ou não reconhecem a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos atua como um órgão geral, devendo informar à Assembleia Geral da OEA sobre esses Estados em seu relatório anual acerca do estabelecimento dos direitos humanos¹⁰⁵.

Além da atuação por intermédio dos tratados, a OEA também tem criado atos normativos no tocante à temática dos direitos humanos. Destacam-se, por exemplo, a Resolução n. 2.656/2011¹⁰⁶, intitulada “garantias de acesso à justiça: o papel dos defensores públicos oficiais”, que aborda a importância dos defensores públicos na promoção do acesso à justiça. Importante mencionar também a Resolução n. 2.714/2012, que enfatiza a necessidade de os Estados americanos garantirem o acesso à justiça e à independência, bem como à autonomia funcional da Defensoria Pública¹⁰⁷. Dito isso, confere-se que a OEA defende que os Estados devem agir em consonância com as convenções das quais são signatários¹⁰⁸.

Tal cumprimento convencional em face do Estados-membros é fiscalizado pelos instrumentos de monitoramento, sobretudo, em situações de afronta ao seio da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, tendo crescido, ao longo dos anos, o questionamento do cumprimento convencional, por parte dos membros da OEA. O primeiro diploma legal com obrigações vinculantes acerca dos direitos humanos no sistema interamericano foi a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969¹⁰⁹. É relevante destacar que os Estados Unidos e o Canadá não ratificaram a Convenção Americana.¹¹⁰

Sobre a atuação da OEA, assevera Sidney Guerra¹¹¹ ser inegável que possui um forte compromisso com a democracia, especialmente, no que se refere à governabilidade, à paz, à segurança e à promoção dos direitos humanos. Apesar das críticas direcionadas à OEA quanto

¹⁰⁵ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio pro homine. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 1, n. 1, p. 218-251, 2015. p. 219.

¹⁰⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução n. 2.656/2011 da Assembleia Geral**. Garantias de Acesso à Justiça: o papel dos defensores públicos oficiais. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/grm/envio/1031/AG_RES_2656_pt.pdf. Acesso em: 30 abr. 2023.

¹⁰⁷ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 316.

¹⁰⁸ NUNES, Karin Andressa Lisboa. O controle de convencionalidade das normas infraconstitucionais no direito brasileiro. **Revista Direito em Ação**, Brasília, v. 15, n. 2, 2015. p. 11.

¹⁰⁹ LIMA, Raquel da Cruz. **A Convenção Americana sobre Direitos Humanos como projeto das Américas: a história local de uma demanda universal**. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. p. 13.

¹¹⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor. Perspectivas y futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: RAMÍREZ, Manuel Becerra et al (org.). **La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. p. 44.

¹¹¹ GUERRA, Sidney. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Controle de Convencionalidade**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 10.

à sua possível postura tímida em relação à promoção e à proteção dos direitos humanos, constata-se que a organização passou por um processo de maior concretização dos direitos humanos, especificamente com adoção da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e pela criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹¹².

De acordo com Mazzuoli, é evidente a contribuição dos órgãos competentes da Organização dos Estados Americanos (OEA) para promover o controle dos direitos humanos, sendo o papel principal atribuído aos Judiciários nacionais devido ao papel do Estado na garantia dos direitos humanos.

O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral tem capacidade decisória em matéria de cooperação solidária para o desenvolvimento, o que é crucial para garantir que os direitos econômicos, sociais e culturais sejam respeitados e protegidos.

A Corte IDH é o principal órgão jurisdicional, cujos integrantes são nomeados como juízes e emitem sentenças que são definitivas e não podem ser objeto de recursos, conforme estipulado pelo Pacto de São José da Costa Rica. Além disso, suas decisões são vinculantes, visto que os Estados signatários os quais se comprometeram a respeitar a sua jurisdição não podem se recusar a cumprir tais decisões. Sabe-se, por isso, que um dos principais objetivos da Corte IDH é conceber a fiscalização convencional em face da jurisdição interna dos Estados-partes¹¹³. Note-se que os tribunais internacionais devem agir apenas de forma complementar para garantir a convencionalidade das normas internas, atuando quando o ente estatal falha em aplicar os tratados em seus territórios¹¹⁴.

A CIDH surgiu como um órgão da OEA com a missão de promover e proteger os direitos humanos expressos na Carta e na Declaração Americana de Direitos Humanos. Com a entrada em vigor da CADH, em 18 de julho de 1978, a CIDH adquiriu ainda mais importância, uma vez que recebeu novas atribuições relativas ao processamento de denúncias, como fase preparatória para acesso Corte IDH. Em síntese, a CIDH tem as seguintes atribuições: 1) receber

¹¹² [...] a fórmula para densificar o conceito de “direitos humanos” previsto como um dos objetivos da Organização foi de adotar, na própria Conferência de Bogotá em 1948, uma “Declaração” não vinculante e não um tratado internacional. Essa Declaração, denominada Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, foi aprovada em maio de 1948 junto com a Carta da OEA, antecedeu a própria Declaração Universal de Direitos Humanos. Na Declaração Americana, há uma série de direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais nos arts. I a XXVII; os deveres são estabelecidos nos artigos XXIX a XXXVIII, demonstrando aqui uma visão segregada hoje superada pelo reconhecimento da dimensão objetiva dos direitos humanos”. RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 189

¹¹³ MOURA, Rafael Osvaldo Machado. A globalização, o fim dos direitos humanos e a experiência do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista de Direito Brasileira (CAPES)**, São Paulo, v. 13, n. 6, 2016, p. 216-217.

¹¹⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 36.

petições individuais que relatam violações aos artigos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou a outros tratados regionais; 2) produzir relatórios sobre os Direitos Humanos no continente, que podem se concentrar em temas ou regiões específicas.

Cabe mencionar que o Brasil é responsável perante a CIDH e a Corte IDH, respectivamente, em razão da ratificação da CADH, promulgada no país pelo Decreto n. 978/92, e do reconhecimento expresso da jurisdição da Corte IDH, realizado em 1998¹¹⁵.

Em conformidade com o ressaltado por Beltramelli e por Kluge, em situações que envolvem Estados adeptos à jurisdição da Corte IDH, a negativa do Estado em seguir as recomendações do Informe Preliminar, geralmente, resulta na submissão do caso à Corte IDH, a menos que haja uma decisão fundamentada por maioria absoluta¹¹⁶. Contudo, o Informe Definitivo é essencial no que tange à violação ser cometida por um Estado que não reconheceu a jurisdição da Corte IDH. Nesse caso, o cumprimento das medidas indicadas no Informe Definitivo é uma obrigação decorrente da condição de Estado membro da OEA, que está sujeito à Carta da OEA¹¹⁷ e à DADDH. Caso as medidas não sejam cumpridas, um relatório será apresentado à Assembleia Geral da OEA, que tem o poder de tomar decisões políticas obrigatórias¹¹⁸.

Além de órgãos já referidos, a OEA atua no SIPDH por intermédio de órgãos especializados na manutenção específica de proteção dos direitos humanos em demandas mais sensíveis, como, por exemplo, no que se refere à eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher.

Nessa esfera, a CIM (Comissão Interamericana da Mulher), órgão especializado da OEA, assumiu a responsabilidade de elaborar uma estratégia multidimensional e multifocal para abordar essa questão. Sob esse contexto, a Assembleia Geral da OEA, realizada em Belém do Pará, deliberou sobre a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a

¹¹⁵ BELTRAMELLI NETO, Silvio; KLUGE, Cesar Henrique. Controle de convencionalidade difuso e concentrado em matéria trabalhista nas perspectivas da OIT e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista Direito e Justiça - Reflexões Sociojurídicas**, Ano XVII, n. 28. p 105-132, mai., 2017. p. 118.

¹¹⁶ BELTRAMELLI NETO, Silvio; KLUGE, Cesar Henrique. Controle de convencionalidade difuso e concentrado em matéria trabalhista nas perspectivas da OIT e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista Direito e Justiça - Reflexões Sociojurídicas**, Ano XVII, n. 28. p 105-132, mai., 2017, p. 119.

¹¹⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 30 abr. 2023

¹¹⁸ “A Corte IDH possui duas competências, consultiva e contenciosa. A competência contenciosa, regulamentada pelo art. 62 da CADH, se aplica apenas aos casos em que um Estado signatário que reconheceu expressamente a jurisdição da Corte IDH violou os termos da Convenção. A competência consultiva, por outro lado, é automaticamente aceita pelos Estados Partes ao ratificarem a CADH. No entanto, a competência contenciosa é facultativa e deve ser expressamente aceita pelos Estados, como no caso do Brasil” BELTRAMELLI NETO, Silvio; KLUGE, Cesar Henrique. Controle de convencionalidade difuso e concentrado em matéria trabalhista nas perspectivas da OIT e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista Direito e Justiça - Reflexões Sociojurídicas**, Ano XVII, n. 28. p 105-132, mai., 2017. p. 119.

Violência contra a Mulher, mais conhecida como Convenção de Belém do Pará (1994)¹¹⁹. Essa convenção foi ratificada pelo Brasil, em 1995, um ano após sua aprovação. Desse modo, ao ratificar a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), o Brasil assumiu o compromisso de garantir a devida diligência dos países signatários, tendo em vista que incluiu medidas de prevenção, de investigação e de punição de todas as formas de violência contra a mulher¹²⁰.

Nessa linha, há um notório exemplo de compatibilidade internacional pelo direito interno brasileiro, que se adequou ao cotejo normativo internacional arguido por intermédio da OEA/CIDH, qual seja, a adequação da legislação nacional em razão da condenação brasileira pela Corte IDH no caso *Maria da Penha vs. Brasil*.

É cediço assinalar que o Brasil já era signatário de todos os tratados ou convenções internacionais que constituem proteção aos direitos humanos das mulheres. Isso pois, em conformidade com o acordo firmado com ensejo às recomendações do Relatório n. 45/01 de 2001 da CIDH¹²¹, o Brasil se adaptou à constituição de políticas destinadas às mulheres, haja vista que inclui a criação de delegacias especializadas, como a “Delegacia da Mulher”¹²².

Tais tratados internacionais sobre direitos da mulher são também relevantes para análise da atuação da Justiça Federal no controle de convencionalidade em matéria previdenciária, porque é possível, em tese, a utilização de tratados de direitos humanos não previdenciários, para reforçar o parâmetro para exame da compatibilidade da norma nacional.

Verifica-se que, por meio de amplas garantias e dos direitos contidos na proteção jurídica internacional da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), se constitui, por parte da OEA e de seus atores, a condução de agendas e de compromissos multidimensionais diante de assuntos mais complexos. Nessa perspectiva, a abordagem das demandas relacionadas aos assuntos mais sensíveis tem crescido significativamente no Sistema Americano, como, por exemplo, na criação da Convenção de Belém do Pará, já referida, e a

¹¹⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção de Belém do Pará**. Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

¹²⁰ VERAS, Érica Verícia Canuto de Oliveira; ARAÚJO, Gabriela Nivoliens Soares de Sousa. Controle da convencionalidade dos artigos 181 e 182 do Código Penal (escusas absolutórias) nos crimes patrimoniais de violência doméstica e familiar contra a mulher. **Revista Fides: Revista Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade**, Natal, v. 11, n. 1, 2018. p. 42.

¹²¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2000**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 01 mai. 2023.

¹²² AMARAL, Sérgio Tibiriça; MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. O controle de convencionalidade no Brasil: um breve ensaio sobre o tema na perspectiva da proteção global dos direitos humanos. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, n. 29, 2018. p. 294.

Protocolo de Santa Maria,¹²³ que concebeu diretrizes para regulamentar instrumentos de proteção nas relações de consumeristas de âmbito internacional.

Essas iniciativas refletem uma preocupação multidisciplinar com os direitos humanos e são consideradas elementos importantes para a avaliação da atuação dos Estados membros do SIPDH com suas obrigações convencionais. Além disso, esses esforços são apenas alguns dos muitos componentes que podem ser utilizados para garantir a proteção dos direitos humanos no âmbito do SIPDH, notadamente em aplicação de controle de convencionalidade.

Em sequência, a análise da jurisprudência da Corte IDH deve ser um padrão de interpretação importante para a realidade brasileira, especialmente considerando o seu caráter vinculante e a noção de “coisa interpretada”¹²⁴. No entanto, muito se tem questionado acerca do respeito pelos Estados ao caráter vinculante da grade normativa do SIPDH e do compêndio de decisões da Corte IDH, com escopo “guarda-chuva” na Convenção Americana em detrimento das obrigações conferidas Estados Americanos signatários.

Nesse âmbito, de forma crítica, André de Carvalho Ramos¹²⁵ assinala que a atitude dos Estados em não reconhecer a obrigação de cumprir as decisões finais e as medidas provisórias, no âmbito do sistema de petições individuais, é um exemplo adicional da resistência dos Estados em relação à interpretação internacional (regional ou global) dos tratados e das convenções, constituindo uma clara violação do Direito Internacional, ao qual os Estados voluntariamente se comprometeram a respeitar.

Por outro lado, há quem assinale, como George Galindo,¹²⁶ que as autoridades internas dos Estados membros demonstram, de um modo geral, disposição para cumprir as decisões da Corte Interamericana, mesmo diante de eventuais dificuldades, o que sugere o reconhecimento da obrigatoriedade dessas decisões. Não obstante, o autor pondera que a obrigação das autoridades internas de realizar o controle de convencionalidade possui uma implicação importante nessa esfera de efetividade do caráter vinculante, uma vez que essa obrigação - com ênfase na vinculação à ideia de que o juiz ou tribunal interno deve considerar a interpretação da

¹²³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaria de Integração Econômica. **Prosuma: Programa de Apoio ao Sistema de Resolução de Controvérsias em Matéria de Investimentos**. Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/Prosuma_p.asp. Acesso em: 01 mai. 2023.

¹²⁴ MENDOÇA, Andrey Borges de. **Análise crítica da prisão preventiva na Lei 12.403/2011**: proposta à luz de modelos estrangeiros e da Convenção Americana de Direitos Humanos. 2018. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 104.

¹²⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 271.

¹²⁶ GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Perspectiva vertical:: o sistema interamericano de direitos humanos e sua relação com os sistemas jurídicos dos estados. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres (org.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Brasília: Edo-Serveis, 2014. p. 238-247.

Corte Interamericana em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - levanta a difícil questão dos efeitos *erga omnes* das decisões de um tribunal internacional.¹²⁷

O efeito vinculante das decisões da Corte IDH, assim como a efetividade dos tratados internacionais de direitos humanos, merece análise aprofundada no âmbito doutrinário, especialmente pelas universidades, uma vez que, como destacam Teixeira e Mazzuoli¹²⁸, embora o sistema interamericano de direitos humanos tenha contribuído, significativamente, para o direito interno, é paradoxal que a compreensão da importância dos tratados internacionais no âmbito nacional ainda não tenha amadurecido completamente.

Nesse aspecto, a falta de estudos mais aprofundados sobre referida matéria, assim como sobre a sistemática de processamento de um Estado à Comissão e à Corte IDH, aliada à ausência de referências aos dispositivos da CADH nos pedidos e nas decisões judiciais, reflete a pouca importância dada aos tratados internacionais no âmbito interno. De fato, muitos processualistas brasileiros têm se limitado à letra fria do Código de Processo Civil, dado que ignoram que os conflitos de interesses podem ultrapassar as fronteiras do país.

Somado a isso, a CRFB/88 também contribuiu para a falta de percepção da importância da CADH, ao não conter dispositivos claros sobre as relações entre o direito interno e o internacional, limitando-se, apenas, a dispor sobre o art. 5º, §2º, em que os direitos previstos no texto constitucional não excluem outros decorrentes dos tratados internacionais, com acréscimo advindo da EC n. 45/2004, referente ao § 3º, do mesmo dispositivo constitucional, o qual possibilita que os tratados de direitos humanos possam ser aprovados, sob rito de emenda constitucional, para conceber *status* de norma constitucional.¹²⁹

Dessa maneira, é notório que a problemática da efetividade do efeito vinculante da CADH e das decisões da Corte IDH ainda é existente no Judiciário brasileiro. Logo, é necessária a atenção especial, por parte do Legislativo e do Executivo, quanto às medidas de convenientes e à internalização da obrigatoriedade de tais efeitos, mediante o seio da ordem constitucional brasileira. Para tanto, pode-se suscitar, como exemplo a ser concebido no cenário brasileiro, o exercício do controle de convencionalidade legislativo e consultivo – em ambas as

¹²⁷ GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Perspectiva vertical:: o sistema interamericano de direitos humanos e sua relação com os sistemas jurídicos dos estados. *In*: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres (org.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Brasília: Edo-Serveis, 2014. p. 238-247.

¹²⁸ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 199-241, 2013. p. 205.

¹²⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio pro homine. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 1, n. 1, p. 218-251, 2015. p. 222.

perspectivas, eles teriam atuação ambivalente no controle de convencionalidade, junto à elaboração das leis, por interferência dos poderes legislativos e executivo. Saliente-se que o exercício da dupla compatibilidade vertical material não é uma tarefa exclusiva do Poder Judiciário, mas também do Poder Legislativo, de maneira preventiva.

Aliado a isso, o Poder Executivo também desempenha um papel relevante no controle de convencionalidade das leis, sobretudo, ao vetar projetos de leis inconventionais¹³⁰. Dito isso, os avanços da aplicação do direito internacional ao direito interno, comumente aos momentos de desafio global vivenciados pela sociedade e pela comunidade internacional, tal como a pandemia do Covid-19, geram a iminente necessidade de intercessão e do reconhecimento dos efeitos jurídicos da norma internacional, em detrimento do direito interno.

Em consonância com o ressaltado, no que se refere ao reconhecimento vinculante da norma internacional à normativa interna, ainda carece de muitos avanços, sobretudo, dentro do espaço latino-americano, dada a plena participação dos Estados membros da OEA, principalmente o Brasil.

Pode-se entender, com esteio em Wagner Menezes e Henrique Marcos,¹³¹ que, nos dias de hoje, devido a um processo de pluralização na estrutura do direito internacional, ele deixa de ser visto como um direito exclusivamente estatal e passa a afetar não só a figura do Estado, mas também a vida das pessoas e uma realidade plural de direitos e sujeitos, o que torna, inclusive, um instrumento para a invocação de direitos sociais, incluindo os previdenciários. Daí a necessidade de se analisar os fundamentos e princípios do direito internacional dos direitos humanos em matéria previdenciária, que podem constituir parâmetros para o exercício do controle de convencionalidade, o que será tratado no capítulo a seguir.

¹³⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 186.

¹³¹ “[...] A sociedade internacional atual é baseada em diferentes fundamentos e princípios, assim como parâmetros sociais, jurídicos, econômicos e axiológicos, exigindo, portanto, a criação de novos paradigmas jurídicos”. MENEZES, Wagner; MARCOS, Henrique. O Direito Internacional e a Pandemia: Reflexões Sistemico-Deontológicas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, ano 2020. p. 47.

3 DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA PREVIDENCIÁRIA: FUNDAMENTOS, PRINCÍPIOS E PARÂMETROS PARA INCONVENCIONALIDADES

Diante das normas internacionais, a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são “direitos legais”, de acordo com Flávia Piovesan,¹³² foi definitivamente superada. Os direitos sociais são, assim, considerados autênticos e verdadeiros direitos humanos (bem como direitos fundamentais), estando incluído não apenas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), mas também, indiretamente, em numerosos outros tratados internacionais, como na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial,¹³³ na Convenção sobre os Direitos da Criança¹³⁴ e na Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher.¹³⁵

Nesse sentido, é importante ressaltar que a implementação dos direitos sociais, incluindo os direitos previdenciários, “deve ser compreendida à luz do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos”, o qual foi enfaticamente reafirmado pela ONU, na Declaração de Viena de 1993,¹³⁶ e por outras organizações internacionais de direitos humanos,¹³⁷ princípio esse que, como será visto em tópico adiante (3.2.1), é um dos mais relevantes princípios do direito social previdenciário.

¹³² PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 255.

¹³³ Decreto 65.810/1969. De acordo com art. 5 da Convenção, “De conformidade com as obrigações fundamentais enunciadas no artigo 2, “os Estados Partes comprometem-se a proibir e a eliminar a discriminação racial em todas suas formas e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de côr ou de origem nacional ou étnica, principalmente no gôzo dos seguintes direitos: (...) iv) direito à saúde pública, a tratamento médico, à previdência social e aos serviços sociais”.

¹³⁴ Decreto 99.710/1990. Conforme art. 26 da Convenção, “1. Os Estados Partes reconhecerão a todas as crianças o direito de usufruir da previdência social, inclusive do seguro social, e adotarão as medidas necessárias para lograr a plena consecução desse direito, em conformidade com sua legislação nacional”.

¹³⁵ Decreto 4.377/2002. De acordo com o art. 11 da Convenção, “1. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular: (...) e) O direito à seguridade social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doença, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar, bem como o direito de férias pagas”.

¹³⁶ “Com o objetivo de fortalecer a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, a Conferência de Viena de 1993 recomendou a avaliação de outros critérios, incluindo a implementação de um sistema de indicadores para medir o progresso na realização dos direitos estabelecidos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Além disso, foi recomendado que um esforço harmonizado fosse empreendido para garantir o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais em níveis nacional, regional e internacional. [...] PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 255.

¹³⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 255.

Neste âmbito, o direito previdenciário, como matéria de fundo na ordem internacional, ainda não é tão abordado e difundido quanto outros direitos sociais, especialmente o direito do trabalho. Note-se que o direito previdenciário é um direito social de importante dimensão e que merece constituir tratamento em mesma paridade aos outros ramos dos direitos humanos sociais.

Por isso, importante começar pontuando alguns precedentes da Corte IDH em matéria trabalhista (tópico 3.1), que podem constituir importante reflexão para análise dos princípios e normas internacionais, que constituem os fundamentos do direito internacional dos direitos humanos em matéria previdenciária, que será examinado na sequência (tópico 3.2).

3.1 DOS DIREITOS SOCIAIS AOS PRECEDENTES TRABALHISTAS NA CORTE INTERAMERICANA: REFLEXOS SOBRE AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

O engajamento do SIPDH em questões que envolvem a proteção de direitos sociais tem se acentuando com o passar das décadas. De acordo com Cançado Trindade¹³⁸, o ideal de uma instância judicial internacional que ultrapasse as fronteiras dos Estados encontrou uma expressão concreta na América Latina.

As normas do SIPDH concebem, em seu aspecto vocativo, a proteção a um leque de direitos humanos, que teve sua gênese na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH),¹³⁹ que foi aprovada em 10 de abril de 1948, antes mesmo da DUDH,¹⁴⁰ conferindo inclusive o conjunto normativo de direitos trabalhistas e direitos previdenciários.

¹³⁸ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 10.

¹³⁹ “Artigo XIV. Toda pessoa tem direito ao trabalho em condições dignas e o de seguir livremente sua vocação, na medida em que for permitido pelas oportunidades de emprego existentes”; “Artigo XVI. Toda pessoa tem direito à previdência social de modo a ficar protegida contra as consequências do desemprego, da velhice e da incapacidade que, provenientes de qualquer causa alheia à sua vontade, a impossibilitem física ou mentalmente de obter meios de subsistência”. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Convenção n. 1, de 22 de novembro de 1969. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

¹⁴⁰ “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”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 04 mai. 2023.

Nesse sentido, é importante destacar que os Estados que aderiram ao SIPDH deverão respeitar sua conjuntura normativa, seja em perspectiva interpretativa, seja quanto à aplicação vinculante. Dito isso, espera-se que os requisitos pertinentes ao SIPDH sejam cumpridos, já que alguns Estados signatários não concretizam a grade ou conjunto de ações de proteção aos direitos humanos, contidos no SIPDH.

Nesse prisma, houve uma progressiva efetivação dos direitos sociais contidos no SIPDH, sob as luzes da DADDH, que já traziam normas de concretização do bem-estar social e da justiça social, protagonismo reconhecido amplamente pela doutrina, e que tem influenciado positivamente os demais sistemas de proteção dos direitos humanos. A propósito, a DADDH, como já dito, é anterior à DUDH, podendo-se considerar, por isso, como inspiradora, assim como a jurisprudência da Corte IDH em relação à justiciabilidade dos direitos sociais tem sido adotada por outras Cortes Internacionais, como a Corte Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).

Conforme destaca Flávia Piovesan¹⁴¹, no âmbito do SIPDH, verificou-se uma tendência jurisprudencial na atualização da jurisprudência da Corte IDH, que busca promover a aplicação direta dos direitos sociais. Tudo isso pôde proporcionar, ao longo das décadas, uma série de normativos e decisões que agasalham direitos do trabalhador, como forma de prestigiar a persecução dos direitos humanos sob a perspectiva laboral.

É importante ressaltar que, no contexto reflexivo do SIPDH, a DADDH prevê garantias sociais para os trabalhadores, no art. XIV, assim como, na mesma perspectiva, estabelece, no art. XVI, o direito à previdência social, que visa proteger as pessoas contra o desemprego, a velhice e a incapacidade, decorrentes de causas alheias à sua vontade e que as impeçam de obter seu próprio sustento.

O SIPDH, além da DADDH, conta com a CADH, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, de 1969. Importa destacar que no seu preâmbulo reafirma o propósito de consolidar nos Estados signatários um regime democrático com respeito à liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos humanos, mas não especificou os direitos sociais.

Nessa escala de reflexo aos fundamentos de direitos sociais contidos no SIPDH, é importante trazer à tona o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (Protocolo de San

¹⁴¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2013. p. 15-16.

Salvador)¹⁴². Esse Protocolo é uma importante ferramenta na concretização dos direitos sociais, ao reconhecê-los de forma mais concreta, inclusive nas relações sociais de trabalho e nas relações previdenciárias.

Exposto o protagonismo do SIPDH na proteção dos direitos sociais, passa-se a abordar importantes sentenças da Corte IDH envolvendo direitos trabalhistas, que têm reflexo nas relações previdenciárias, quais seja, as relativas ao Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *versus* Brasil (sentença em 2016) e do *Caso Lagos del Campos versus Peru* (sentença em 2017).

No que diz respeito ao Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde *versus* Brasil¹⁴³, a Corte IDH condenou o Estado brasileiro pela violação do dever de assegurar a proibição da escravidão, da servidão e do tráfico de pessoas (previsto no art. 6º da CADH), bem como pela violação dos direitos à personalidade jurídica, à integridade pessoal, à liberdade e à segurança pessoal, à vida privada, à honra e à dignidade, à circulação e à residência (previstos nos arts. 3º, 5º, 7º, 11º e 22 da CADH).

Neste caso específico, ocorrido no estado do Pará, foi a primeira sentença condenatória do Brasil pela Corte IDH sobre trabalho escravo e violação de direitos em massa, no âmbito da proteção social. Por conseguinte, a sentença em comento teve importante repercussão, pois contextualizou o que se chama de “causas estruturais” (ligadas à exclusão social), que levam à recorrência de casos de escravidão no Brasil¹⁴⁴.

Entre várias medidas adotadas pela Corte IDH, concebeu-se a indenização das vítimas e dos representantes por dano moral, no *quatum* de U\$ 30.000 (trinta mil dólares) para cada um dos 43 trabalhadores da Fazenda Brasil Verde que foram encontrados durante a fiscalização de 1997, e que foram identificados na referida demanda na Corte IDH. Somado a isso, houve a indenização de U\$ 40.000 (quarenta mil dólares) para cada um dos 85 trabalhadores da Fazenda, durante a visita de março de 2000¹⁴⁵.

¹⁴² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-52.htm>. Acesso em: 15 mai. 2023.

¹⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de diciembre de 2016. Serie C No. 318. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso: 25 abr. 2023.

¹⁴⁴ BELTRAMELLI NETO, Silvio; DELTREGGIA REIS, Carolina. Relações de trabalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo jurisprudencial. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**: volume 17. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 876.

¹⁴⁵ BELTRAMELLI NETO, Silvio; DELTREGGIA REIS, Carolina. Relações de trabalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo jurisprudencial. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**: volume 17. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 876.

Além da violação dos dispositivos relativos às situações de analogia à escravidão, foi comprovada uma série de ofensas a direitos sociais que fazem parte do compêndio de direitos de segunda geração e que são trançados no projeto de dignidade humana, de justiça e de bem-estar social, notadamente os direitos trabalhistas, como o direito ao salário mínimo e férias, e os direitos previdenciários reflexos da relação trabalhistas, como o direito ao seguro desemprego, custeado pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o direito ao reconhecimento do tempo trabalhado para fins de aposentadoria, por meio das contribuições que deveriam ser efetuadas.

A sentença da Corte IDH, na página 18, ressaltou que os trabalhadores estavam sem a possibilidade de gozo das prestações de Previdência Social, invocando o princípio 83¹⁴⁶ do rol dos Princípios Reitores sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos, aprovados pelo Conselho de Direitos Humanos, que realça que as prestações previdenciárias nas zonas de trabalhos rurais e urbanas são garantias mínimas e fundamentais para que os trabalhadores gozem de benefícios como salário maternidade, auxílio-doença, pensões ou outros que concedem amparo social na persecução dos direitos humanos nas relações previdenciárias.

Outro precedente em matéria trabalhista da Corte IDH, que tem reflexos previdenciários, diz respeito ao caso *Lagos del Campos* contra Peru, decidido em 2017.¹⁴⁷ De forma inédita, a Corte IDH reconheceu a existência de uma violação autônoma do artigo 26 da CADH. Esse caso é considerado histórico, porque foi a primeira vez que a Corte IDH, conforme Beltramelli e Deltreggia,¹⁴⁸ condenou um Estado nacional por descumprimento do art. 26 da CADH, o qual se configura como único dispositivo que, objetivamente, assegura proteção aos direitos sociais e culturais.

O processo teve início por denúncia formulada à CIDH, na forma individual, por parte da vítima, o Sr. Alfredo Lagos del Campo, e, posteriormente, foi constituída como seu representante a Associação de Direitos Humanos (APRODEH)¹⁴⁹. Na sentença, a Corte IDH

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. Resolução 21/11. Sobre Princípios Reitores sobre pobreza extrema e direitos humanos. 27 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/GuidingPrinciplesinPortuguese.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2023.

¹⁴⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Lagos del Campos versus Peru*. Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁴⁸ BELTRAMELLI NETO, Silvio; DELTREGGIA REIS, Carolina. Relações de trabalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo jurisprudencial. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**: volume 17. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019, p. 877.

¹⁴⁹ BELTRAMELLI NETO, Silvio; DELTREGGIA REIS, Carolina. Relações de trabalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo jurisprudencial. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**: volume 17. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 870.

reconheceu a responsabilidade internacional do Peru por desrespeitar o direito do requerente, enquanto líder sindical, de expressar opiniões em um contexto de conflito trabalhista.

De acordo da alegação da vítima, ao ser demitida em 1989, ela tinha 50 anos de idade e 14 filhos, sendo que seis deles estavam em idade escolar. Além disso, devido à rescisão do contrato de trabalho, ela não conseguiu acessar todos os benefícios previdenciários, mesmo estando a apenas cinco anos de alcançar o direito à aposentadoria¹⁵⁰.

A sentença¹⁵¹ reconheceu que houve, entre outras violações, afronta de direitos sociais, como, por exemplo, o direito à estabilidade de emprego. Os direitos violados foram àqueles com amparo aos arts. 8, 8.2, 13.2, 16 e 26 da CADH. Todavia, a Corte IDH afastou a responsabilidade do Estado pela violação do art. 2ª da CADH. Ao final, a vítima, no caso em apreço, foi indenizada em mais de US\$ 48.000 a título de pensão previdenciária, benefícios sociais, lucros cessantes e custas processuais.

Ficou evidenciado também neste precedente da Corte IDH, sobre matéria trabalhista, que a dispensa imotivada da relação empregatícia afeta também os direitos sociais previdenciários, porque o trabalhador deixa de contribuir, ficando sem vínculo com a Previdência Social, e assim não tem como computar o tempo para sua aposentadoria. Foi o que ocorreu no caso, pois faltavam apenas cinco anos para completar o tempo de contribuição para o direito à aposentadoria. Pode-se dizer que, nessas situações, o trabalhador ficou em situação de vulnerabilidade previdenciária, a poucos anos para se aposentar, com idade avançada que dificulta a reinserção no mercado de trabalho, cabendo, portanto, uma ação estatal para proteger essa situação.

Considerando os dois precedentes da Corte IDH pontuados acima, emerge uma importante reflexão acerca da efetivação dos direitos sociais, dado que a conscientização se faz necessária, por parte dos Estados, no que compreende à solidariedade social como valor universal no SIPDH, atribuído aos Estados-membros.

Acerca disso, Milton Vasques¹⁵² destaca que a “solidariedade social tem o potencial de mobilizar tanto o Estado quanto a sociedade, com propósito de universalizar a proteção social a todas as camadas da população, garantindo, assim um mínimo de dignidade existencial”, o

¹⁵⁰ BELTRAMELLI NETO, Silvio; DELTREGGIA REIS, Carolina. Relações de trabalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo jurisprudencial. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**: volume 17. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. p. 877.

¹⁵¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Lagos del Campos versus Peru**. Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

¹⁵² ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. A Proteção Social Trabalhista Complementar no Direito Comparado. In: SALIBA, Aziz Tuffi et al (org.). **Direitos Fundamentais e sua proteção nos planos Interno e Internacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2010. (Coleção Direitos fundamentais e coletivos). p. 251.

qual pode ser alcançado por meio de diversas ações de proteção social, baseadas na solidariedade, que avencem para níveis mais elevados de proteção material e de bem-estar social¹⁵³.

A solidariedade social, como um bem jurídico global, também é concretizada por meio da interação entre precedentes internacionais, que, segundo Slaughter¹⁵⁴, em artigo doutrinário publicado na *Harvard International Law Journal*, está gradualmente se tornando consenso no mundo acerca da internacionalização do direito em vários assuntos jurídicos.

Os precedentes da Corte IDH na seara trabalhista, com reflexos previdenciários, são importantes paradigmas para efetivação dos direitos sociais, vinculantes para as partes, e servem de parâmetro interpretativo nas decisões judiciais nacionais, que inclusive pode permitir que o Poder Judiciário brasileiro possa conferir maior efetividade ao reconhecimento normativo nas relações previdenciárias, com amparo às garantias sociais e à interlocução do direito interno brasileiro e direito internacional, especialmente no manejo que visa a proteção quanto a regulamentação das contribuições previdenciárias nas relações de trabalho.

Com base nos precedentes apresentados nas sentenças emitidas pela Corte de IDH, percebe-se que, ao longo das décadas, os países não têm regulamentado ou fiscalizado adequadamente as contribuições previdenciárias no contexto das relações de trabalho, resultando em vulnerabilidade previdenciária e desigualdade social.

Vistos os impactos no direito previdenciário dos casos trabalhistas decididos pela Corte IDH, cabe, neste momento, avaliar os princípios fundamentais na interação entre o direito internacional e o direito interno, em matéria previdenciária.

3.2 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO DIREITO INTERNACIONAL PREVIDENCIÁRIO

Pode-se extrair dos tratados internacionais de direitos humanos sociais um conteúdo principiológico de suas normas protetivas, inclusive em matéria previdenciária. Tal conteúdo é considerado como importante fonte jurídica do direito internacional, que pode ser também aplicado ao controle de convencionalidade, como uma relevante fonte de inovação judicial,

¹⁵³ ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. A Proteção Social Trabalhista Complementar no Direito Comparado. In: SALIBA, Aziz Tuffi et al (org.). **Direitos Fundamentais e sua proteção nos planos Interno e Internacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2010. (Coleção Direitos fundamentais e coletivos). p. 251.

¹⁵⁴ SLAUGHTER, Anne-Marie. A Global Community of Courts. **Harvard International Law Journal**, v. 44, 2003. p. 202.

visto que é rara a invocação de princípios jurídicos nas decisões que abordem tratados internacionais.

A carga valorativa das normas internacionais, que são base para a construção dos princípios jurídicos, é vista como um pressuposto teórico de eficácia e de validade das normas, em relação ao caso concreto que envolve um conflito aparente entre normas do direito internacional e do direito interno.

Passa-se, com efeito, a analisar esse conteúdo de modo a complementar o compêndio normativo previdenciário, que pode ser sumarizado nos seguintes princípios orientadores do direito internacional previdenciário: a) princípio da indivisibilidade dos direitos humanos; b) princípio do bem-estar social; c) o princípio da norma mais favorável à pessoa humana (*pro persona*); d) princípio da cobertura universal do atendimento.

3.2.1 Princípio da indivisibilidade dos direitos humanos

O art. 5º da Declaração de Viena¹⁵⁵ reafirma os aspectos essenciais para a proteção dos direitos humanos, que são a indivisibilidade, a universalidade, a interdependência e a inter-relação.¹⁵⁶ Ressalta-se que a cidade de Viena sediou a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993, em que foi estabelecido que os direitos humanos devem ser respeitados integralmente como uma obrigação *erga omnes*, ou seja, uma obrigação que incumbe a todos os Estados, independentemente de qualquer tratado ou acordo. Além disso, reiterou-se a legitimidade da preocupação da sociedade internacional diante das violações desses direitos.¹⁵⁷ Nessa conjuntura, Marrul afirma que a principal contribuição da Conferência foi a reafirmação e a incorporação da indivisibilidade e da interdependência dos direitos humanos, conforme inteligência do art. 5ª da Declaração de Viena.¹⁵⁸

¹⁵⁵ “Artigo 5º da Declaração de Viena: Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forme seus sistemas políticos, econômicos e culturais”. ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso em: 15 mai. 2023.

¹⁵⁶ “[...] o significado de interdependência e inter-relação permite colocar em evidência o significado distinto da indivisibilidade”. SOARES, Sônia. Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político. **Revista de Direito Sanitário (USP)**, São Paulo. v. 19, n. 2. 2018. p. 45.

¹⁵⁷ MARRUL, Indira Bastos. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. **Revista IIDH**, n. 36, 2002, p. 47.

¹⁵⁸ MARRUL, Indira Bastos. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. **Revista IIDH**, n. 36, 2002, p. 48.

Flávia Piovesan¹⁵⁹ aponta a origem da indivisibilidade dos direitos humanos na DUDH, pois uniu os direitos civis e políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais, ao equiparar, em termos de relevância, os direitos civis e políticos aos direitos econômicos, sociais e culturais, ao mesmo tempo que estabeleceu a conexão, a unidade e a interdependência desses direitos. Essa abordagem foi concebida como uma interpretação autorizada do art. 55 da Carta de São Francisco (1945), a fim de elucidar e definir a expressão “direitos humanos e das liberdades fundamentais”, constante da alínea “c”, com amparo universal e indissolúveis.¹⁶⁰

Note-se ainda que o artigo 76 da mesma Carta dispõe que um dos objetivos básicos do sistema de tutela da ONU é “estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião e favorecer o reconhecimento da interdependência de todos os povos”. Com efeito, é inegável que os anseios fundamentais de proteção dos direitos humanos estão, de fato, correlacionados a um diálogo de carga valorativa *quadripartite*, isto é, por meio da universalidade, da indivisibilidade, da interdependência e da inter-relação.

Com esses fundamentos, afirma-se que os direitos humanos são indivisíveis e, portanto, a violação de direitos econômicos, sociais e culturais pode levar à violação de direitos civis e políticos, pois, de fato, a vulnerabilidade econômica e social pode tornar as pessoas mais suscetíveis à violação de seus direitos de primeira geração¹⁶¹. Da mesma maneira, a violação a direitos sociais pode levar a ofensa de direitos civis e políticos, como, por exemplo, a falta de transporte público em dia de eleições que inviabilize o exercício da cidadania pelo eleitor.

Nessa perspectiva, Flávia Piovesan¹⁶² complementa que essa visão considera a condição humana como o único requisito para a titularidade dos direitos, uma vez que o ser humano é essencialmente moral, visto que possui unicidade existencial e dignidade intrínsecas. No mesmo sentido, Mazzuoli¹⁶³ sustenta que os direitos humanos são marcados pela indivisibilidade, sua característica mais relevante, por isso o conteúdo dos direitos humanos não é divisível ou sucessivo em “gerações”, mas se fortalecem em benefício dos direitos de cada pessoa.

¹⁵⁹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 207.

¹⁶⁰ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. p. 208.

¹⁶¹ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36.

¹⁶² PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 36-47.

¹⁶³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 30.

O “reconhecimento gradual” do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos deriva da preocupação de que a falta de efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais reduz os direitos civis e políticos a meras formalidades.¹⁶⁴ Da mesma forma, sem a concretização dos direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais perdem seu verdadeiro significado¹⁶⁵.

Sob esse enfoque, a Convenção de Viena (1993) gerou uma mobilidade global, a partir de uma concepção mais específica a respeito de novos modelos internacionais de proteção social, com equidade à normativa clássica de direitos humanos, contribuindo para a formulação do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (Protocolo de San Salvador), que reconhece direitos sociais e econômicos como componentes dos direitos humanos.

Segundo Hoffmann,¹⁶⁶ a concepção clássica de direitos humanos é difícil de ser transferida para ordens jurídicas internas, pois “o sentido dos direitos humanos não é claramente delimitado ou estável: eles não são exclusivamente internacionais ou domésticos, não são apenas normas legais ou morais ou culturais, mas sim todos esses aspectos simultaneamente”. Destaca ainda o autor que a essência dos direitos humanos é fundamentalmente fluida, o que, de um lado, potencializa a sua onipresença, mas, por outro lado, torna-se resistente em ser reduzido a um conjunto fixo de características¹⁶⁷. Nesta perspectiva, os direitos humanos sociais apresentam um fator maior de dificuldade para sua efetivação, pois, embora sejam considerados direitos humanos, demandam medidas concretas para sua implementação progressiva.

Por conseguinte, a necessidade do progresso dos direitos sociais, com base no princípio da indivisibilidade, se justifica pelo alto índice de pobreza extrema e da exclusão social que vem avançando no mundo, ao longo das décadas, em razão de vários fatores, entre os quais, segundo Flávia Piovesan¹⁶⁸, está a globalização econômica. E o Brasil é um dos países que vem tentando erradicar a pobreza, sobretudo das matérias sociais, mas passos lentos.

De fato, de acordo com o Índice Global de Pobreza Multidimensional de 2022, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil,

¹⁶⁴ MARRUL, Indira Bastos. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. **Revista IIDH**, n. 36, p. 45, 2002.

¹⁶⁵ MARRUL, Indira Bastos. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. **Revista IIDH**, n. 36, p. 45, 2002.

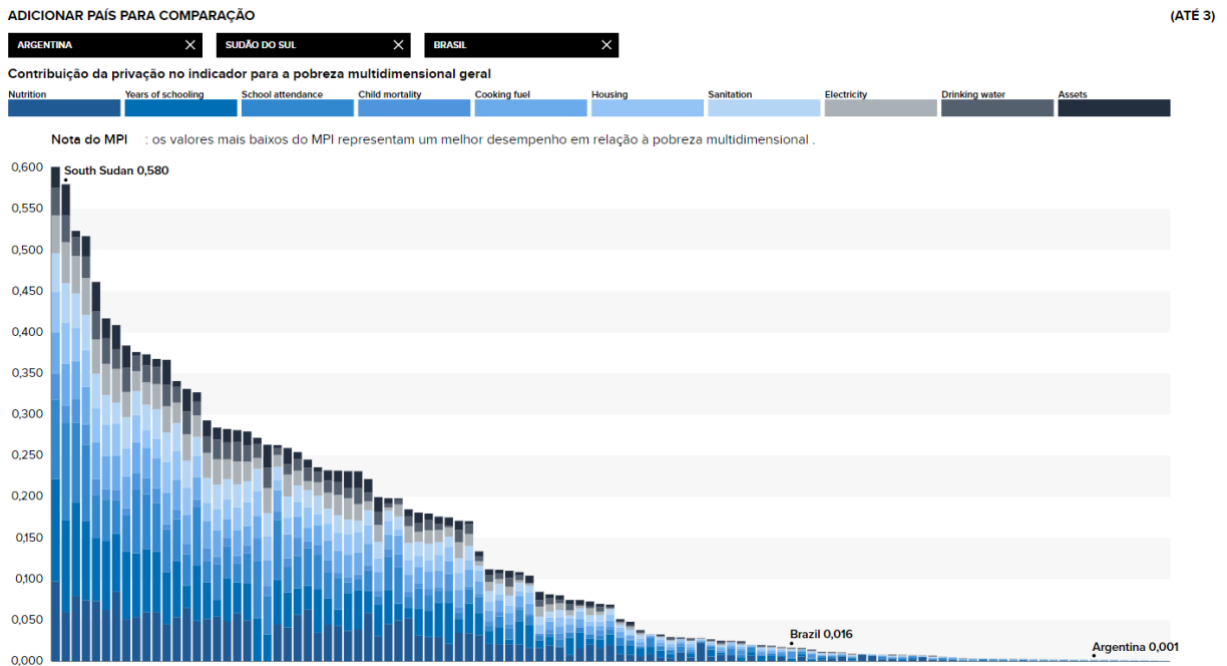
¹⁶⁶ HOFFMANN, Florian Fabian. A transplantabilidade jurídica em matéria de Direitos Humanos: reflexões acerca de um conceito clássico do Direito Comparado. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 30, 2014. p. 163.

¹⁶⁷ HOFFMANN, Florian Fabian. A transplantabilidade jurídica em matéria de Direitos Humanos: reflexões acerca de um conceito clássico do Direito Comparado. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 30, 2014. p. 163.

¹⁶⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 257.

embora esteja bem à frente do Sudão do Sul (que é o país com o maior índice de pobreza, com um valor de 0,580), apresenta um índice de pobreza de 0,016, que é muito superior ao de outro país integrante da OEA, a Argentina (índice de 0,001), como pode-se verificar na figura abaixo:

Figura 1 - Contribuição da privação no indicador para a pobreza multidimensional geral



Fonte: PNUD¹⁶⁹

Visualizando os números do gráfico, fica perceptível a grande disparidade entre as nações em relação à pobreza, dada a amplitude entre o maior índice e o menor índice de pobreza. Destaca-se ainda que o Brasil, embora esteja bem à frente do pior cenário, ainda tem um longo caminho a traçar para reduzir as desigualdades sociais e alcançar um nível de desenvolvimento humano mais equitativo, no âmbito dos direitos humanos sociais, tal como o indicador da Argentina.

O levantamento em destaque remete à reflexão de que os índices de pobreza estão associados a não adoção da indivisibilidade de direitos humanos, por um governo nacional durante décadas, o que pode prejudicar o avanço dos direitos humanos sociais, que demanda efetivação progressiva. Por outro lado, a indivisibilidade dos direitos humanos, se praticada pelo Estado, de acordo com seu direito interno e em conformidade com as normas

¹⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 2022. Parceria com a *Oxford Poverty and Human Development Initiative* e a *Global Multidimensional Poverty Index*. Nova York. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>. Acesso em: 01 fev. 2023.

internacionais, pode reduzir os efeitos das desigualdades sociais não apenas em temas como fome e miséria, mas também em demandas relacionadas à vulnerabilidade na área previdenciária.

Em relação à persecução de soluções para a redução de desigualdades sociais e afirmação dos direitos sociais, Mazzuoli ressalta que o Brasil recebe mais de centenas de recomendações anuais por meio do sistema *peer review*, em diversas áreas, tais como desenvolvimento e inclusão social, promoção da igualdade, educação, segurança alimentar, moradia adequada, defensores de direitos humanos e justiça social¹⁷⁰. Em consonância com o Itamaraty¹⁷¹, cerca de 30% das recomendações recebidas utilizaram a expressão “continuar os esforços”, enquanto duas delas mencionaram a importância de “compartilhar com outros países as boas práticas e progressos alcançados”, “especialmente no que se refere à redução da pobreza e à inclusão social. Esses pontos destacam o impacto positivo de algumas práticas recentes na implementação dos direitos humanos no Brasil”¹⁷².

Com base no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, o conceito de trabalho digno evoluiu para incluir o trabalho decente, formulado pela OIT, que não se limita apenas à dignidade do trabalhador, mas também abrange outros aspectos, inclusive previdenciário: equidade, liberdade, saúde, redução das desigualdades sociais, erradicação da pobreza e previdência¹⁷³. Essa correlação entre direito trabalhista e direito previdenciário reforça à compreensão de que as normas de direitos sociais previdenciários são matéria de direitos humanos para fins de controle de convencionalidade.

Após as reflexões apresentadas, torna-se claro que o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos desempenha um papel crucial como fonte informadora do direito internacional previdenciário. Esse princípio pode ser empregado como mais um parâmetro para a utilização do controle de convencionalidade em relação à matéria previdenciária.

A partir do que foi extraído, tem-se que o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos é essencial à manutenção do equilíbrio dos direitos humanos, nas perspectivas de inclusão social e de justiça social. Percebe-se, ainda, que a indivisibilidade contempla,

¹⁷⁰ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, Integrante do Gen, 2018. p. 127

¹⁷¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Direitos Humanos: Revisão Periódica Universal**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2023.

¹⁷² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, Integrante do Gen, 2018. p. 127.

¹⁷³ DARCANCHY, Mara Vidigal; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin; RIBEIRO, Sirlene Elias. O controle de convencionalidade no direito internacional do trabalho como instrumento de garantia do trabalho decente no Brasil: O Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 23, 2020. p. 5.

sobretudo, a ideia de trabalho digno como parâmetro fundamental na persecução dos direitos universais de segunda geração, abarcando o conceito amplo de cobertura social, por parte do Estado (*Welfare State*), conforme será abordado no tópico seguinte.

3.2.2 Princípio do bem-estar social e o caráter progressivo dos direitos sociais

Os direitos assistidos à luz do conceito de ‘*welfare state*’, conforme escólio de Yara Gurgel¹⁷⁴, são os direitos humanos de segunda dimensão, quais sejam, os direitos econômicos, sociais e culturais, que incluem direitos como os dos trabalhadores, os previdenciários, os direitos à saúde, à moradia, à educação e à cultura, o quais são imprescindíveis para garantir o bem-estar de todos os cidadãos, oportunizar uma vida digna, bem como possibilitar a inclusão social e a promoção da igualdade material.

Diante desse panorama, cumpre destacar o plano do economista inglês *William Henry Beveridge*, conhecido como Plano *Beveridge* ou *Report on Social Insurance and Allied Services* (Relatório sobre Seguro Social e Serviços Afins), que obteve êxito ao fornecer, durante a Segunda Guerra Mundial, as razões pelas quais o Estado deveria perseverar em melhorias sociais, inclusive no âmbito da previdência social, numa escala de concepção internacional¹⁷⁵.

Nesse âmbito, Ibrahim¹⁷⁶ destaca que o modelo *beveridgiano* de previdência social constituiu concepção mais ampla, visto que acopla os princípios de solidariedade, do bem comum, da universalidade, da proteção ao trabalho e da justiça social. Isso porque, naquele momento, apresentaram-se como objetivos de resolução econômica e social à Segunda Guerra Mundial, promovendo um sentimento de unidade e de nacionalidade¹⁷⁷. Observa-se ainda que, em todos os modelos da aplicação de *Beveridge*, há ideias *keynesianas*¹⁷⁸ de intervenção do Estado na economia, que já tinha servido também de orientação para o *New Deal* dos Estados

¹⁷⁴ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação**: sua aplicação às relações de trabalho. Tese de doutorado. Orientadora: Flávia Piovesan. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), 2007. p. 194.

¹⁷⁵ COSTA, Adalia Raissa Alves da. **A seguridade social no Plano Beveridge**: história e fundamentos que a conformam. Dissertação (Mestrado em Política Social/PPGPS). Orientadora: Maria Lucia Lopes da Silva. Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2019. p. 59.

¹⁷⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 51.

¹⁷⁷ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 51.

¹⁷⁸ “Keynes (1883-1946) é considerado o economista mais influente do século XX, devido ao seu pensamento que criticava o “laissez-faire” e o equilíbrio geral. Ele nasceu na Grã-Bretanha e lecionou no King's College de Cambridge, onde se formou teoricamente na teoria clássica de Adam Smith, David Ricardo, entre outros, e teve como mestre o professor A. Pigou, sucessor de Alfred Marshall na cátedra de economia política”. LIMA, Jandir Ferreira de; PITAGUARI, Sinival Osório. As ideias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. **Revista Internacional de Desenvolvimento**. Local, v. 6. n. 10, mar. 2005.

Unidos e as Cartas do Atlântico¹⁷⁹, que expressaram a necessidade de uma ação estatal concreta como uma garantia do bem-estar social¹⁸⁰.

Os direitos sociais, na forma de *'welfare state'*, para David M. Trubek e Marc Galanter¹⁸¹, refletem importante aspecto universal do direito internacional, decorrente de uma visão social do bem-estar individual subjacente aos direitos humanos. Afirmam ainda que, nesse âmbito, o Estado é entendido como um processo no qual as pessoas fixam normas para "autoadministração mútua"¹⁸², necessárias para a convivência como membros de uma coletividade. Posto isso, "tanto o Estado quanto os grupos intermediários não são objetivos em si mesmos, mas sim meios pelos quais os indivíduos buscam atingir seu próprio bem-estar".¹⁸³ Isso pois os indivíduos concordam com as ações do Estado, incluindo seu caráter coercitivo, e com o controle estatal promovendo o bem-estar individual¹⁸⁴.

O conceito de bem-estar social está, pois, intimamente ligado à estrutura dos direitos sociais constituídos numa escala mundial e regional. Com efeito, é perceptível que o bem-estar social se vincula às condições econômicas, às sociais e às culturais, em que os cidadãos vivem. De modo similar, verifica-se que a ideia do *'welfare'* é uma construção social e que é dever do governo garantir adequadamente essas condições para todos as pessoas, com base nos direitos estabelecidos pelos diversos instrumentos internacionais. Assim sendo, a ideia também reflete um consenso universal, nesse campo, que é acolhido por todos os Estados, pelo menos em termos gerais. No entanto, ainda há grandes divergências no que tangem ao escopo apropriado da ação e à responsabilidade governamental, bem como ao bem-estar social que pode ser alcançado em sistemas econômicos e políticos específicos¹⁸⁵.

¹⁷⁹ A Carta do Atlântico foi assinada em agosto de 1941 pelo Presidente Roosevelt e pelo Primeiro Ministro Winston Churchill, e é considerada um esforço significativo de reorganização econômica global. Destaque-se o artigo quinto, que prescreve que os Estados "desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações, com o fim de conseguir, *para todos, melhores condições de trabalho, prosperidade econômica e segurança social*" (grifou-se). ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; REINO UNIDO. **Carta do Atlântico**. 1941. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/carta_atlantico_1941.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

¹⁸⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 53.

¹⁸¹ TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina "Direito e Desenvolvimento" (1974). **Revista Direito GV**, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007. p. 268.

¹⁸² TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina "Direito e Desenvolvimento" (1974). **Revista Direito GV**, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007. p. 268.

¹⁸³ TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina "Direito e Desenvolvimento" (1974). **Revista Direito GV**, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007. p. 268.

¹⁸⁴ TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina "Direito e Desenvolvimento" (1974). **Revista Direito GV**, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007. p. 268.

¹⁸⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 256.

À vista disso, tem-se que o princípio do ‘*welfare state*’ reflete na responsabilidade dos governantes pela gestão de direitos sociais, mediante a estrutura normativa de pactos internacionais que versam acerca da construção social, com condições de dignidade humana.

Nessa perspectiva, ressalta-se a fase do Constitucionalismo Social¹⁸⁶, à luz da Constituição mexicana de 1917¹⁸⁷ e da Constituição alemã de Weimar de 1919. A Constituição mexicana foi a primeira a incluir direito ao seguro social, enquanto a Constituição de Weimar possuía, em seu texto, diversos dispositivos sobre previdência social¹⁸⁸.

Na América Latina, de maneira análoga, os sistemas mais antigos foram criados na Argentina, no Chile e no Uruguai, no início dos anos 20. Por sua vez, nos Estados Unidos da América (EUA), a grande depressão impulsionou a criação das recomendações para a Lei de Seguridade Social de 1935 (*Social Security*), que foi implementada em 1940; mais da metade dos trabalhadores obtiveram cobertura social a partir desse momento¹⁸⁹. A Dinamarca, nesse contexto, introduziu a aposentadoria em 1981, enquanto a Suécia implementou seu primeiro plano de pensão nacional universal logo em seguida.

No contexto previdenciário brasileiro, é possível destacar três momentos significativos relacionados às prestações de bem-estar social, no tocante à matéria previdenciária. O primeiro refere-se aos chamados “Socorros Mútuos”, como o Socorro Mútuo do Marquês de Pombal, criado pelo Decreto n. 8.504/1882, que tinha como objetivo, entre outras funções, prestar assistência aos seus sócios enfermos ou necessitados (art. 1º, § 2º), mediante pagamento de mensalidade fixa. Em seguimento, o segundo exemplo ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1891, a primeira a mencionar a aposentadoria. Depois, adveio o Decreto-Legislativo 4.682/1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, que criou caixas de aposentadorias e pensões para a categoria dos ferroviários.

Dessa maneira, permite-se compreender que a progressividade social é relevante atributo ao conceito do bem-estar social, pois parte da premissa que a cada Estado é devido garantir, gradualmente, os anseios dos direitos sociais e econômicos. Nesse âmbito, o art. 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁹⁰ assinala que cada país

¹⁸⁶ PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais**. Brasília, a, v. 43, 2017. p. 105.

¹⁸⁷ ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. 1917. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

¹⁸⁸ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 47.

¹⁸⁹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 47.

¹⁹⁰ Artigo 2º: 1. Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno

signatário deste Pacto deve comprometer-se a tomar medidas. Isso porque devem utilizar seus próprios recursos, além de buscar assistência e cooperação internacional, principalmente nos campos econômico e técnico, com o fito de garantir, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no Pacto, incluindo a adoção de medidas legislativas específicas.

Nessa mesma perspectiva acerca da progressividade social, por parte dos Estados, estabelece o art. 1º do Protocolo de San Salvador que os Estados signatários comprometem-se providenciar medidas, “especialmente econômica e técnica”, respeitados os recursos disponíveis, e “levando em conta seu grau de desenvolvimento, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”.¹⁹¹

A progressividade em matéria de direitos sociais tem sido reforçada ao longo das décadas e é compatível com os anseios do conceito de bem-estar social, a partir do momento em que recepciona o dever estatal quanto à responsabilidade pelas gestões econômica e técnica, como meio gradual em prol de direitos econômicos e sociais. A atribuição vinculada à normativa internacional, dessa maneira, gera relevância quanto à necessidade de cooperação entre os Estados, por intermédio de medidas eficazes, com a finalidade de garantir melhor desenvolvimento social, por parte do ente nacional à sociedade.

Sob mesmo enfoque, Fabio Bezerra explana que, a partir da década de 1990, com as sucessivas crises econômico-financeiras, a dimensão econômica ganhou mais destaque.¹⁹² Afirma, nesse ínterim, que o impacto da gestão econômico-financeira, na realização das tarefas do Estado, está se tornando cada vez mais evidente, ao ponto de se questionar se a eficácia dessa gestão é compatível com a implementação de certos direitos sociais que dependem de recursos.¹⁹³ Dito isto, percebe-se que a responsabilidade da gestão econômica pelo Estado, com

exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas. BRASIL. **Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992**. Regulamenta a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 1 jan. 2023.

¹⁹¹ COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** "Protocolo de San Salvador". Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

¹⁹² BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Responsabilidade dos governantes pela gestão econômico-financeira. In: BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, ano VIII, n. XV, 2º sem. 2022, p. 345-366. Juruá, Porto, 2022. p. 352.

¹⁹³ BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Responsabilidade dos governantes pela gestão econômico-financeira. In: BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, ano VIII, n. XV, 2º sem. 2022, p. 345-366. Juruá, Porto, 2022. p. 352.

anseio na implementação de direitos sociais, está associada aos valores universais, abordados nas demandas da globalização, e nos valores sociais, oriundos dos conceitos do ‘*welfare state*’, haja vista que o Estado seria parte direta no processo progressivo quanto ao desenvolvimento dos econômico-social.

Conforme o escólio de Gabriel Leal, a ideia da eficácia de progressividade está relacionada à reserva do possível pelo Estado, de modo que as questões relacionadas aos custos e à gestão econômica ajudam a compreender o verdadeiro significado da “progressividade” dos direitos sociais. Portanto, a eficácia progressiva reflete a necessidade do poder público em atender às demandas sociais presentes na comunidade¹⁹⁴, como educação, assistência social saúde e previdência social.

Na mesma linha acerca da concepção de progressividade e o contorno da reserva do possível, Pinto e Ximenes esclarecem que essa questão levanta dúvidas sobre a própria noção de “recursos disponíveis”, em relação às decisões em matéria de política fiscal e tributária que possam restringir a alocação orçamentária necessária para a realização dos direitos fundamentais.¹⁹⁵ Conforme estabelecido no PIDESC, a progressividade não autoriza o descumprimento dos direitos humanos sociais até que sejam implementados, mas, ao contrário, concebe a buscar gradual e constante do progresso social e econômico, com a utilização dos recursos disponíveis, ao máximo, em prol do cumprimento dos direitos sociais em questão.¹⁹⁶

O conceito de progressividade social, abordado nos diplomas internacionais, possui relação com o princípio da reserva do possível, dado que o caráter gradativo para o cumprimento do desenvolvimento dos direitos econômicos e sociais se torna condicionante aos recursos disponíveis, por parte de cada Estado, contudo, a normativa é clara no que se refere à vinculação dessa obrigação, mesmo que progressiva, por parte dos referidos entes nacionais signatários das normas internacionais.

Nesse contexto, de acordo com o art. 28 da DUDH, “toda pessoa tem direito a que reine, no plano social e no plano internacional, uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e as liberdades enunciadas na presente Declaração”. Extrai-se da DUDH o desenvolvimento que abrange aspectos econômicos, sociais, culturais e políticos, visando

¹⁹⁴ LEAL, Gabriel Prado. A (re) construção dos direitos sociais no século XXI: entre a progressividade, a estabilidade e o retrocesso. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, jul./set. 2016. p. 152.

¹⁹⁵ PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Revista Educação & Sociedade (CEDES)**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 987-988, out./dez. 2018.

¹⁹⁶ PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Revista Educação & Sociedade (CEDES)**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 987-988, out./dez., 2018.

garantir a melhoria contínua (progressiva) do bem-estar da população e dos indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no processo, orientado pela justa distribuição dos benefícios gerados.

Acerca disso, Flávia Piovesan¹⁹⁷ ressalta que uma das peças centrais para a concretização do direito ao desenvolvimento é a justiça social, que é inspirada pelo valor da solidariedade, e demanda igualdade de oportunidades, quanto ao acesso aos recursos básicos, como educação, moradia, saúde, trabalho e previdência.

Cabe salientar que, no direito interno, a CRFB/88 estabelece, no seu art. 193¹⁹⁸, o bem-estar e a justiça social como objetivos da Ordem Social. Além disso, o art. 170¹⁹⁹, da CRFB/88, estabelece que a ordem econômica é baseada na valores sociais do trabalho e na livre iniciativa, tendo como objetivo garantir uma existência digna para todos, em conformidade com os princípios da justiça social²⁰⁰. Nesse contexto, é imprescindível destacar os arts. 6º e 7º, da CRFB/88, que mencionam uma série garantias sociais conferidas ao trabalhador, inclusive o direito à aposentadoria (inciso XXIV, 7º) e previdência social (art. 6º).

Nessa linha, assinala Paulo Bonavides²⁰¹ que os direitos sociais expressamente previstos no art. 6º, da CRFB/88, concretizam-se na pessoa humana em uma dimensão objetiva, e são efetivados, mediante cooperação do Estado e da sociedade, sendo pressuposto essencial para concretizar a dignidade da pessoa humana dentro de uma organização democrática da sociedade e do poder.

Compreende-se, portanto, que o bem-estar social, com caráter progressivo, é importante princípio norteador para aplicação dos tratados internacionais em matéria de Previdência Social, constituindo relevante fonte do direito interno e do internacional previdenciário, mediante a natureza principiológica, podendo servir de fundamento jurídico para parâmetro de controle de convencionalidade das normas brasileiras.

¹⁹⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 42.

¹⁹⁸ “Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

¹⁹⁹ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.)

²⁰⁰ NARCISO, Bruno; Martins, Adalberto. A importância dos direitos trabalhistas e previdenciários na promoção do bem-estar social. **Revista Brasileira de Previdência**, Curitiba, v.12, n. 2, p. 01-26, jul./dez. 2021. p. 4.

²⁰¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 656.

3.2.3 Princípio *pro persona* sob o prisma convencional

O princípio *pro persona* ou princípio da norma mais favorável à pessoa humana é importante fundamento do direito internacional dos direitos humanos, e concede protagonismo em possível conflito de normas entre o direito internacional e o direito interno.

O marco angular do referido princípio pode ser encontrado no art. 29, “b”, da CADH, onde impõe, como normas de interpretação, que as disposições da Convenção não podem ser interpretadas no sentido de “limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou de convenções em que seja parte um dos referidos Estados”.

Há ainda o art. 4º do Protocolo de San Salvador, que não admite restrição nem limitação de “nenhum dos direitos reconhecidos ou vigentes num Estado em virtude de sua legislação interna ou de convenções internacionais, sob o pretexto de que este protocolo não os reconhece ou os reconhece em menor grau”.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 e a CADH contêm também regras que estabelecem a primazia dos direitos humanos mais favoráveis à pessoa, independentemente de sua origem, seja na norma interna ou internacional, que consiste justamente no princípio *pro persona*²⁰².

O princípio da norma mais favorável ao jurisdicionado ou requerente, em questões judiciais ou administrativas, no âmbito do direito previdenciário, pode ser prestigiado por meio de uma série de valores encampados no sistema de fonte principiológica do direito internacional previdenciário.

Nesse aspecto, o princípio em destaque é considerado instrumento efetivo para garantir a realização dos direitos sociais. Por exemplo, na seara trabalhista, o princípio estabelece diretrizes para a proteção integral do ser humano em todas as suas dimensões, não apenas na dimensão produtiva de trabalho, mas também na dimensão social e digna da pessoa humana²⁰³. O princípio *pro persona* está, de fato, intimamente ligado à dignidade da pessoa humana, e pode ser recebido como norma orientadora para resolução de antinomias jurídicas.

²⁰² SANTOS, Richardy Videnov Alves dos; GURGEL, Yara Maria Pereira. Afinal, o ordenamento brasileiro admite o controle de convencionalidade? In: XAVIER, Yanko Marcius de Alencar; ALVES, Fabrício Germano; MOREIRA, Thiago Oliveira. **Prestação jurisdicional e diferentes formas de acesso à justiça**. Natal: Polimatia, 2022. p. 260.

²⁰³ BITTENCOURT, Luiz Antônio Silva; SAMPHAI JUNIOR, Rodolpho Barreto. O princípio *pro homine* como instrumento de proteção integral do ser humano na relação de trabalho. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 3, 2020. p. 8.

Nesse âmbito, complementa Yara Gurgel²⁰⁴, que, após a Segunda Guerra Mundial, a justiça desempenhou um papel crucial na construção da dignidade da pessoa humana como um princípio-norma do sistema normativo e político. Adiciona a referida autora²⁰⁵ que, apesar dos conflitos de interesses constantes entre os atores sociais e das frequentes omissões do Poder Público em relação ao respeito pelos direitos humanos, a dignidade da pessoa humana, fundamentada na justiça, é uma norma orientadora para a solução de conflitos. De acordo com o Ministro Roberto Barroso²⁰⁶, há uma concepção predominante de que um sistema jurídico ideal deve ser composto por uma distribuição equilibrada de regras e de princípios, servindo as regras como garantia da segurança jurídica, por meio da previsibilidade e da objetividade, ao passo que os princípios têm, por sua flexibilidade, função de realizar a justiça no caso concreto.

Somado a isso, a dignidade humana também serve como um critério material para justificar a legitimidade do Estado Nacional de impor limites ao exercício de direitos fundamentais, como bem destaca Ingo Sarlet²⁰⁷. Nesta toada, Canotilho²⁰⁸ também destaca que a dignidade da pessoa humana pressupõe relações de reconhecimento mútuo e intersubjetivo, significando que a dignidade de cada pessoa deve ser compreendida e respeitada de maneira recíproca, pois denota um reconhecimento que é baseado em uma categoria moral universal, que tem sua raiz na própria dignidade da pessoa humana. Complementa o citado constitucionalista²⁰⁹ que, sob essa ótica, políticas públicas direcionadas à eliminação da discriminação são justificadas pelo princípio do reconhecimento recíproco da dignidade de cada indivíduo.

Para Jorge Reis Novais, de modo similar, “em uma outra abordagem contributiva, a dignidade da pessoa humana como princípio constitucional encontra seu fundamento na

²⁰⁴ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais**. 2018. 218 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Doutoramento em Ciências Jurídicas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. p. 90.

²⁰⁵ GURGEL, Yara Maria Pereira. **Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais**. 2018. 218 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Doutoramento em Ciências Jurídicas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. p. 90.

²⁰⁶ BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 9-10.

²⁰⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. A dignidade como parâmetro interpretativo na aplicação dos direitos fundamentais. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF**. p. 51-79. Salvador: JusPodivum, 2020. p. 76.

²⁰⁷ BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 305.

²⁰⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

²⁰⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

perspectiva de Estado de Direito e no sentido de justiça”.²¹⁰ Tem-se, dessa maneira, que é inegável que a dignidade humana é um importante fundamento para aplicação da norma mais favorável à pessoa, concretizando as garantias universais e as normas de direitos humanos, inclusive as que remetem valores econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido, os desafios das demandas sensíveis, no campo do direito previdenciário, exigem uma interpretação e uma aplicação mais precisa das normas internacionais em matéria de concessão de benefícios previdenciários e dos direitos sociais afins. Dessa forma, assume-se essa prerrogativa, para que a norma mais favorável seja aplicada ao caso concreto pelo juiz ou pela autoridade administrativa. Caso contrário, corre-se o risco de impor às partes uma norma jurídica de menor valor no âmbito dos direitos humanos sociais.

Quanto à origem, Siddharta Legale Ferreira²¹¹ ressalta que o princípio *pro persona* foi mencionado pela primeira vez na jurisprudência da Corte IDH, nos votos separados do Juiz Rodolfo Piza Escalante e nas Opiniões Consultivas n. 5/1985²¹² e n. 7/1986²¹³.

O juiz Rodolfo Piza Escalante referiu-se ao princípio *pro persona* como um princípio de interpretação extensiva dos direitos humanos e restritiva das suas limitações. Ressalte-se que a expressão utilizada pelo juiz na sentença, a rigor, foi “princípio *pro homine*”, mas que tem o mesmo conteúdo normativo do princípio *pro persona*, que é a denominação atual mais apropriada para esse valor. Ainda segundo Siddharta Legale Ferreira²¹⁴, resgata-se a importância de ressaltar a terminologia do princípio, visto que evoluiu para o termo *pro persona*, em conformidade com os preceitos da DADDH (1948) e com a Convenção de Belém do Pará (1994), com o objetivo, dentre outras coisas, prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, que estaria fora da proteção do princípio *pro homine*.

No contexto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), em perspectiva que prestigia a aplicação do princípio *pro persona*, cita-se o voto proferido por Augusto Cançado Trindade, no caso *A.S. Diallo*, na demanda entre Guiné *versus* R.D. Congo, cuja sentença foi proferida em

²¹⁰ NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana**: dignidade e inconstitucionalidade. v. 2. Coimbra: Almedina, 2016. p. 97.

²¹¹ FERREIRA, Siddharta Legale; BASTOS NETTO, Cláudio Cerqueira. O princípio *pro persona* na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um enigmático Desconhecido. In: MENEZES, Wagner (org.). **Tribunais Internacionais**: extensão e limites da sua jurisdição. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018. p. 412.

²¹² CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-5/85**, párr. 70-73. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. Acceso en: 05 mayo 2023.

²¹³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-7/86 del 14 de mayo de 1986**. Excepciones Preliminares. (Competencia de la Corte) Serie A No. 7 (1986). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_ing.pdf. Acceso en: 05 mayo 2023

²¹⁴ FERREIRA, Siddharta Legale; BASTOS NETTO, Cláudio Cerqueira. O princípio *pro persona* na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um enigmático Desconhecido. In: MENEZES, Wagner (org.). **Tribunais Internacionais**: extensão e limites da sua jurisdição. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018. p. 412.

2010²¹⁵. Augusto Cançado Trindade²¹⁶, em obra doutrinária, fez menção à hermenêutica dos tratados de direitos humanos, uma vez que enfatizou a importância da nova posição assumida pela CIJ, a partir do âmbito de princípios humanitários.

Assim, ressalta-se que o princípio *pro persona* está presente na jurisprudência atual da CIJ, na luta contra as manifestações de poder arbitrário. Na argumentação proferida, Cançado Trindade destacou as conclusões da CIJ, incluindo a determinação da violação do direito individual à informação sobre assistência consular, consoante ao dispositivo 36 (1) (b), da Convenção de Viena sobre Relações Consulares (1963). Somado a isso, ele seguiu com o enfoque avançado e pioneiro proposto pela Corte IDH, em Parecer Consultivo n. 16/1999²¹⁷ acerca do direito à informação sobre a assistência consular no âmbito das garantias do devido processo legal.

Mazzuoli²¹⁸ constata que o sistema de *supralegalidade* afronta o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, pois concebe isolamento a alguns tratados de direitos humanos, e a outros não. A rigor, o reflexo da adoção do modelo de interação entre as normas, seja hierárquico, seja heterárquico, é muito mais no princípio *pro persona* do que no da indivisibilidade dos direitos humanos (este seria consequência do primeiro). Isso porque o referido princípio tem, como dizem Bittencourt e Samphai Junior, “institui um postulado em matéria de direitos humanos e tem duas dimensões: uma interpretativa e a outra normativa”.²¹⁹

Neste sentido, com razão Siddharta Legale Ferreira, ao destacar que o princípio *pro persona* ultrapassa as alternativas tradicionais para solucionar antinomias de âmbito hierárquico, cronológico e de especialidade, devendo ser aplicada a norma mais favorável, ainda que possua *status* hierárquico inferior à norma menos benéfica²²⁰.

Assim, o princípio *pro persona* não é neutralizado pelos modelos hierárquicos de interação entre direito internacional e direito interno, como a concepção de supralegalidade

²¹⁵ COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. **Affaire A.S. Diallo (République de Guinée c. République Démocratique du Congo)**. Arrêt du 24 mai 2007. Disponible sur: <https://www.icj-cij.org/case/103>. Accès le: 5 mai 2023.

²¹⁶ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013. p. 96.

²¹⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Parecer Consultivo n. 16/99**. O Direito à Informação sobre Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Legal. 1 de outubro de 1999. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_por.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.

²¹⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2018. p. 95.

²¹⁹ BITTENCOURT, Luiz Antônio Silva; SAMPHAI JUNIOR, Rodolpho Barreto. O princípio *pro homine* como instrumento de proteção integral do ser humano na relação de trabalho. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 3, 2020. p. 3.

²²⁰ FERREIRA, Siddharta Legale; BASTOS NETTO, Cláudio Cerqueira. O princípio *pro persona* na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um enigmático Desconhecido. *In*: MENEZES, Wagner (org.). **Tribunais Internacionais: extensão e limites da sua jurisdição**. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018. p. 414.

adotada pelo STF, podendo ser adotado, mas evidentemente com alguns limites. O princípio *pro persona* está mais condizente com os modelos heterárquicos, os modelos cooperativos, que apregoam o diálogo entre os dois direitos em aparente conflito, buscando a maior realização possível dos direitos sociais, na perspectiva da afirmação da dignidade da pessoa humana.

Cumprido destacar que o princípio *pro persona* ultrapassa as fronteiras do direito internacional e encontra-se registrado de maneira atemporal. Cite-se um exemplo relevante de aplicação do paradigma do princípio *pro persona*, consistente no relato bíblico do rei Salomão (1º Reis 3:16-28, Bíblia Sagrada, NVI)²²¹, no qual o texto sagrado descreve como o rei aplicou a sabedoria como norma alternativa tácita, a fim de julgar duas mulheres que disputavam a maternidade de uma criança. De acordo com o exemplo, infere-se que, ao utilizar a norma tácita da sabedoria e não a lei formal da época, o rei concedeu a criança à mãe que, movida pela sua compaixão materna, aceitou que ela fosse entregue à outra mulher, enquanto esta outra, suposta mãe, concordou em dividir a criança ao meio, conforme havia sugerido o rei. Esse episódio demonstra a aplicação prática do princípio *pro persona* como meio inovador na utilização da justiça ideal, mediante aplicação da norma mais favorável pessoa da criança. Comentando esse caso, afirma Marco Bruno Miranda Clementino²²² que a história bíblica do julgamento de Salomão é frequentemente utilizada como uma metáfora poderosa para um juiz sábio que utiliza um estratagema inteligente, com propósito de alcançar a verdade, de maneira inovadora.

Por fim, verifica-se que a aplicação *pro persona*, como princípio informador, inovador e orientador do direito internacional previdenciário, pode exercer relevante desempenho em possível conflito de normas no âmbito das relações sociais na ordem jurídica, especialmente nas relações previdenciárias, que, atualmente, possuem alguns obstáculos para utilização dos respectivos tratados internacionais como parâmetro do bloco de convencionalidade, o que será examinado no tópico 3.3. Resta antes, porém, examinar o último dos princípios orientadores do direito internacional previdenciário, qual seja, o princípio da cobertura universal.

²²¹ BÍBLIA. Livro de Primeiro Reis, capítulo 3, versos 16-28. In: Bíblia. Português. **Bíblia Sagrada Leitura Perfeita**: Nova Versão Internacional - Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2019.

²²² CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial. In: BRUNO, Fabrício Castagna Lunardi Marco; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (org.). **Inovação Judicial**: inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Enfam, 2021. p. 33.

3.2.4 Princípio da cobertura universal do atendimento e a internacionalização do direito previdenciário

O princípio da cobertura universal do atendimento, no âmbito das relações previdenciárias, está positivado indiretamente no art. 9º, do Protocolo de San Salvador, em seus incisos 1 e 2. Conforme inciso 1, “toda pessoa tem direito à previdência social que a proteja das consequências da velhice e da incapacitação que a impossibilite, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa”. Ao passo que, o inciso 2 prescreve que “o direito à previdência social abrangerá pelo menos o atendimento médico e o subsídio ou pensão em caso de acidentes de trabalho ou de doença profissional”, em caso de pessoa em atividade, e, quando se tratar da mulher, será concedida “licença remunerada para a gestante, antes e depois do parto”.

Esse princípio confere direito amplo a todas as pessoas no âmbito do acesso, de atendimento e da prestação previdenciária, de modo a protegê-las de eventos adversos em relação a sua saúde e capacidade laborativa. É importante ressaltar, dessa forma, que a preocupação do legislador internacional, no âmbito do sistema global de proteção aos direitos humanos à luz da matéria previdenciária, é também uma forma de conferir dignidade humana a toda pessoa, inclusive durante as condições vulneráveis da velhice.

Dito isso, conforme o dispositivo em tela, o caráter da cobertura universal do atendimento em matéria previdenciária ocorre de forma progressiva no âmbito da persecução de tais direitos. Assim, assinala o presente artigo que, caso ocorra a morte do beneficiário, seus dependentes poderão ser beneficiados pelas prestações da previdência social.

Nessa perspectiva, pode-se conceber como relevante exemplo de cobertura universal do atendimento em matéria previdenciária a situação de brasileiros que trabalharam no exterior e necessitem do reconhecimento de suas contribuições previdenciárias vertidas em Regime de Previdência no estrangeiro. Segundo um levantamento realizado pelo Ministério das Relações Exteriores, em 2020, havia 4,2 milhões de cidadãos brasileiros trabalhando em outros países. As concentrações mais significativas desses trabalhadores estavam nos Estados Unidos, em Portugal, no Paraguai, no Reino Unido e no Japão²²³.

²²³ Trata-se de estimativa, do ano de 2020, do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do BRASIL. Sobre essa questão, consultar o documento do BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade Brasileira do Exterior**: estimativas referentes ao ano de 2020. Brasília, DF, Departamento Consular Esplanada dos Ministérios, jun. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/porta-consular/arquivos/ComunidadeBrasileira2020.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

Esse contexto reflete desafios jurídicos significativos, uma vez que somente aqueles que estão formalmente filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) do Brasil são considerados segurados obrigatórios e, portanto, protegidos pelo sistema previdenciário. A maioria dos trabalhadores brasileiros no exterior está, na verdade, filiada a sistemas previdenciários estrangeiros e, eventualmente, pode retornar ao Brasil e necessitar do cômputo do tempo de contribuição realizado no exterior.

O Brasil busca concretizar o princípio da universalidade da cobertura previdenciária, ao celebrar tratados internacionais nessa área. Tal objetivo encontra respaldo na CRFB/88, que estabelece, em seu art. 194, a necessidade de assegurar a proteção social a todos os cidadãos. Além disso, como aponta Frederico Amado²²⁴, a admissão de relações previdenciárias estabelecidas no exterior, para a obtenção de benefícios previdenciários, contribui para a garantia do acesso aos direitos previdenciários e para o reconhecimento de contribuições previdenciárias vertidas em sistema previdenciário no estrangeiro, mas admite que ainda existem desafios jurídicos a serem superados nesse contexto.

Para tanto, a Resolução PRES/INSS n. 295/2013, com atualização pela Resolução PRES/INSS n. 701/2019, contém um anexo que lista os organismos de ligação e os acordos bilaterais em vigor com diversos países, incluindo: Alemanha, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Portugal e Quebec²²⁵.

Sob esse panorama, vale ressaltar que, em julho de 2015, o Brasil pactuou a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)²²⁶, em Díli, Timor-Leste. Todavia, a convenção ainda está em tramitação no Congresso Nacional, embora, em 14 de dezembro de 2022, fora aprovado o parecer do relator na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados.

No âmbito interamericano, pode-se mencionar a XVII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Santiago, no dia 10 de novembro de 2007, visto que o Brasil celebrou a Convenção Multilateral Ibero-Americana de Seguridade Social com

²²⁴ AMADO, Frederico. **Curso de direito previdenciário e processo previdenciário**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 476.

²²⁵ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Resolução PRES/INSS n. 701, de 04 de setembro de 2019. Altera o Anexo da Resolução n. 295/PRES/INSS, de 8 de maio de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 172, seção 1, p. 50, 05 set. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-701-de-4-de-setembro-de-2019-214565188>. Acesso em: 08 abr. 2023.

²²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**. Aprovação em 14 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2015/08/2015.07.24a_Acordo-CPLP-assinado.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

outros países, como Argentina, Bolívia, Chile, Equador, El Salvador, Espanha, Peru, Paraguai, Portugal e Uruguai. Essa convenção foi promulgada por meio do Decreto 8.358/2014.²²⁷

A referida convenção ressalta a importância da concepção de mecanismos de coordenação em matéria de previdência social entre os países, para garantir os direitos dos trabalhadores migrantes e suas famílias, incluídos nos regimes de Segurança Social dos diferentes Estados Ibero-americanos, de modo que possam usufruir dos benefícios gerados por seu trabalho nos países de destino. A relevância dessa ação é contemplada pelo mencionado instrumento de âmbito interamericano e adota, na prática, a persecução do princípio da cobertura universal de atendimento no SIPDH.

Em relevante caso em que recepciona requerimento judicial, à luz da cobertura universal do atendimento, tem-se exemplo na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, no âmbito da 5ª Região, em demanda envolvendo a realização de perícia médica previdenciária. Cuida-se do pedido judicial de concessão de benefício previdenciário por incapacidade laborativa, que tramitou na 7ª Vara Federal/RN,²²⁸ com atuação do Juiz Federal Fábio Bezerra, em que a requerente solicitou a realização de uma perícia no país onde passou a residir durante a pandemia, com fundamento específico em cooperação judiciária internacional.

Importante registrar que, de acordo com Marco Bruno Miranda Clementino²²⁹, a cooperação jurídica internacional se fundamenta em uma “lógica de coordenação, sem grau hierárquico”, baseada em premissas fundamentais, como o respeito à soberania dos Estados e o reconhecimento da legitimidade da atuação do ente estatal que a solicita, com o qual se pretende colaborar.

No caso em tela, por intermédio de cooperação judiciária internacional e com fundamento no princípio da cobertura universal de atendimento, poderia ter sido deferido o pedido para realizar a perícia no país da atual residência do requerente, em vez de exigir comparecimento na sede da Justiça Federal. Não obstante, o magistrado encontrou solução mais viável, menos custosa, mais célere, determinando a realização de teleperícia, a qual foi concluída, e a sentença foi proferida, com a concessão do benefício previdenciário, atendo ao referido princípio.

²²⁷ BRASIL. **Decreto 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8358.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

²²⁸ BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional da 5ª Região. 7ª Vara Federal/RN. **Processo n. 0012890-43.2022.4.05.8400**. Juiz Federal: Fábio Luiz de Oliveira Bezerra.

²²⁹ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **A cooperação jurídica internacional em matéria penal-tributária como instrumento de repressão à criminalidade organizada transnacional**: globalização e novos espaços de juridicidade. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 22.

O princípio da universalidade do atendimento possui, portanto, interseção com a cooperação internacional (amplo sentido), de modo a prestigiar o alcance universal do direito previdenciário com direito fundamental.

Na ordem constitucional brasileira, em paralelo, verifica-se a universalidade do atendimento no art. 194²³⁰, da CRFB/88, ao estabelecer a concepção de que a proteção social oferecida pelo Estado é acessível e direcionado a todas as pessoas, independentemente de qualquer condição. Conforme ressalta Ibrahim²³¹, esse princípio possui dimensões de ordem objetiva e subjetiva, sendo a primeira voltada a alcançar todos os riscos sociais que possam gerar o estado de necessidade (universalidade de cobertura), enquanto a segunda busca tutelar toda a pessoa pertencente ao sistema protetivo (universalidade de atendimento).

A garantia da universalidade de cobertura e o atendimento são essenciais em um sistema de Seguridade Social, uma vez que seu objetivo é atender a todas as demandas sociais relacionadas à Seguridade em amplo sentido, sendo importante ressaltar que toda a sociedade deve ser protegida, sem qualquer exclusão ou discriminação²³².

Assim, o princípio da cobertura universal do atendimento consiste em importante fundamento do direito previdenciário internacional, estando abrangido entre os valores universais conferidos às pessoas, na persecução dos direitos sociais, independentemente onde estejam (seja no bloco onusiano, seja no bloco interamericano), podendo ser utilizado como importante fonte jurídico para resolução de conflitos entre normas.

Destacada a grade protetiva principiológica do direito internacional previdenciário, urge examinar, no tópico a seguir, como os direitos humanos previdenciários, constantes de tratados internacionais de direitos humanos ou, eventualmente, de tratados internacionais não exclusivamente de direitos humanos, como alguns acordos bilaterais, podem constituir parâmetro de controle de convencionalidade das normas brasileiras.

²³⁰ “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. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento” (CRFB/88).

²³¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 67.

²³² IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 67.

3.3 DIREITOS HUMANOS PREVIDENCIÁRIOS COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

A partir das perspectivas destacadas ao longo do trabalho, pode-se notar que o controle de convencionalidade, exercido pelo Poder Judiciário ou por Cortes Internacionais de direitos humanos, no âmbito do sistema de proteção global ou regional, deve seguir a abordagem interpretativa, em conformidade com o art. 29 da CADH ou com a norma internacional pertinente, que possa ser aplicada ao caso em questão, principalmente em situações que derivem direitos sociais, incluindo os direitos previdenciários.

Os tratados de direitos humanos são o principal parâmetro para o controle de convencionalidade em matéria de direitos sociais. Ocorre que os direitos sociais previdenciários não estão localizados exclusivamente em tratados de direitos humanos, e, por vezes, os conteúdos jurídicos são poucos densos, o que pode, a princípio, inviabilizar o controle de convencionalidade, o que será examinado a seguir.

A carga valorativa do direito internacional dos direitos humanos, em matéria previdenciária, possui estreitamento com o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, já abordado anteriormente, e que é concebido como relevante fonte norteadora para constituir natureza solidária, una e universal dos direitos sociais. Mazzuoli²³³ afirma que se observa o progresso dos direitos humanos, que ocorre de forma contínua, com diferentes direitos sucedendo no tempo e substituindo mutuamente, sem uma ordem preestabelecida, constitui concepção contemporânea dos direitos humanos, baseada na *universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionariedade*. Nas lições de Cançado Trindade, assegura-se que os direitos de ordem individual, coletiva e social se afiguram com complementariedade e não em sentido de antinomia, o que revela a artificialidade da noção simplista da chamada “terceira geração” de direitos humanos (os chamados direitos de solidariedade), pois se complementam sem que ocorra hierarquia por meio da geração ou da dimensão²³⁴.

É importante notar que, após o esgotamento do direito interno, a falta de implementação dos direitos sociais progressivos pode levar às denúncias na CIDH. Somado a isso, pode, também, apresentar o caso à Corte IDH, se a omissão persistir, uma vez que o Brasil já reconheceu sua competência²³⁵. Ressalta-se que a proteção social é um direito humano, adotado

²³³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, Integrante do Gen, 2018. p. 30.

²³⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 41.

²³⁵ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 81.

em diversas declarações e pactos internacionais²³⁶, e de modo específico a Convenção n. 102 da OIT, ratificada pelo Brasil, mediante o Decreto Legislativo n. 269/08²³⁷, que trata concretamente da seguridade social.

A comprovação da violação de direitos humanos em matéria social, pelos Estados nacionais, enfrenta uma dificuldade maior que os direitos humanos de primeira geração, porque dependem de atos concretos de implementação, de legislação interna, que visem conferir maior proteção, como visto no princípio do bem-estar social.

Mesmo diante dos esforços de alguns publicistas, que criam distintas modalidades de prévia aprovação parlamentar de determinados tratados e que preveem pré-requisitos para a aplicabilidade direta de tratados no direito interno, entre outros, tais subterfúgios vazios apenas oferecem aos Estados uma maneira de evitar seus compromissos de proteção do ser humano. Além disso, violam-se as regras estabelecidas pela Convenção de Viena sobre Tratados (art. 31, § 3º)²³⁸, já abordada neste trabalho e que atribui especial atenção às normas *jus cogens*²³⁹.

Diante do que foi aduzido, superando os posicionamentos limitadores em desfavor das normas de direitos humanos em matéria social, ora, limítrofe ao imbróglio da afronta à indivisibilidade dos direitos humanos, é coerente sustentar que se pode conceber o bloco de convencionalidade, em sentido amplo, haja vista que ele é constituído pelas normas formais do Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como pelas decisões e pelas sentenças da corte regional.

Não se pode olvidar, sob esse prisma, que o controle de convencionalidade, em sua maior amplitude, emerge como instrumento de atuação de compatibilidade universal para as demandas emergentes de direitos humanos em matéria social, sobretudo, àquelas que não foram percebidas na ordem constitucional como uma norma clássica ou indivisível em sua natureza jurídica de direitos humanos, à luz dos valores universais e da dignidade humana.

Entende-se que é necessário reconhecer que as normas de direito social previdenciário, independentemente onde estejam localizados, seja em tratados de direitos humanos, seja em acordo bilateral, seja em tratados em geral, são normas de direitos humanos como qualquer

²³⁶ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 81.

²³⁷ BRASIL. **Decreto Legislativo n. 269, de 18 de setembro de 2008**. Aprova o texto da Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre segurança social, concluída em Genebra, em 28 de junho de 1952. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-exposicaoemotivos-152188-pl.html>. Acesso em: 01 mai. 2023.

²³⁸ CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; FOGAÇA, Anderson Ricardo. Constitucionalismo multinível e controle de convencionalidade. **Periódico Científico da EJUD/PR**, (11). 2022. p. 70.

²³⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018. p. 85.

outro direito humano, de segunda ou primeira geração, possibilitando, por isso, o exercício do controle de convencionalidade.

Com essa constatação da possibilidade do exercício do controle de convencionalidade em matéria de direitos humanos previdenciários, seja com aporte em tratados de direitos humanos ou em tratados que não cuidem de direitos humanos, seja com aporte em tratados de direitos sociais previdenciários ou não previdenciários, resta examinar a atuação da Justiça Federal nessa questão.

Para tanto, faz-se necessário antes entender a organização judiciária e divisão de competências da Justiça Federal, assim como o impacto dos requerimentos administrativos na judicialização previdenciária e a inovação judiciária como expoente do controle de convencionalidade, o que é abordado no capítulo seguinte.

4 ASPECTOS PROCESSUAIS RELEVANTES DO DIREITO BRASILEIRO PARA O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

A tutela jurisdicional realizada pela Justiça Federal brasileira, com o objetivo de concretização da justiça social equitativa nas relações previdenciárias, em que se poderá implementar exame de compatibilidade da norma nacional previdenciária em face da norma internacional, envolve a compreensão de aspectos processuais do direito previdenciário brasileiro que sejam relevantes para a instrumentalização do controle de convencionalidade.

Nesse sentido, cumpre destacar a persecução do cumprimento e proteção dos direitos humanos sociais existentes nas centenas de ações judiciais que envolvem importantes temas previdenciários, sobretudo, por meio da efetivação do controle de convencionalidade. Além disto, busca-se avaliar os impactos dos inúmeros indeferimentos de requerimentos administrativos na Justiça Federal. Desse modo, pretende-se verificar, como forma de soluções eficazes ao indeferimento em massa pelo INSS e que desaguam no judiciário, importantes instrumentos de inovação e boas práticas judiciárias, quem podem constituir relevante expoente para o controle de convencionalidade na solução de controvérsias jurídicas na seara previdenciária.

Para tanto, é crucial abordar a importância e a essencialidade Poder Judiciário federal como uma instituição de competência constitucional, que se divide e atua por meio de várias estruturas, com o objetivo de lidar com o alto volume de casos que são de sua competência jurisdicional. Isso é especialmente relevante quando se trata de demandas em que o INSS figura como polo passivo, uma vez que a organização judiciária federal desempenha um papel central no gerenciamento dessas lides, além de ser a jurisdição primária e responsável por tais demandas. Assim, é fundamental compreender a organização da Justiça Federal, conforme será abordado no tópico a seguir.

4.1 ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DA JUSTIÇA FEDERAL

Para compreender se o controle de convencionalidade está sendo exercido, e de que maneira, é crucial entender a divisão de competências da Justiça brasileira, denominada de competência de jurisdição, especialmente tendo em conta o fato de que uma demanda previdenciária pode ser ajuizada tanto na Justiça Federal quanto na Justiça Estadual (esta por delegação da Justiça Federal, mas com recurso para o Tribunal Regional Federal).

E mesmo tendo o autor escolhido ajuizar na Justiça federal de primeiro grau, a demanda em matéria previdenciária pode ser processada, a depender dos critérios legais dos valores da causa, na Vara Cível ou no Juizado Especial Federal, cujos recursos são julgados por órgãos jurisdicional federal diferentes. A apelação contra sentença proferida na Vara Cível é julgada pelo Tribunal Regional Federal, ao passo que o recurso nominado contra a sentença de Juizado Especial Federal é julgado pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais, e nessa última situação, não passa pelas Turmas dos Tribunais Regionais Federais.

Cumprido mencionar que a Justiça Federal, assim como Justiça Estadual, é parte integrante do sistema de justiça comum. À Justiça Federal cabe a competência específica de julgar casos em que a União, as entidades autárquicas, como INSS, ou as empresas públicas federais atuem como autoras, rés, assistentes ou oponentes (art. 109, I, CRFB/88), além de outros. Neste aspecto, conforme será abordado adiante neste mesmo tópico, a Justiça Federal tem gerenciado um grande fluxo de demandas de direitos sociais, com parâmetro de direitos humanos no contexto previdenciário, que são movidas contra o INSS.

Em paralelo, a Justiça Federal também é responsável pelo julgamento de causas envolvendo estados estrangeiros (art. 109, II, CRFB/88) ou tratados internacionais (art. 109, III, CRFB/88). E ainda, por via da Reforma do Judiciário (EC n. 45/2004), a Justiça Federal adquiriu competência para julgar casos relacionados às graves violações de direitos humanos, quando o deslocamento de competência é acolhido pelo STJ, a requerimento do Procurador-Geral da República (art. 109, § 5º, CRFB/88).

A organização do primeiro grau de jurisdição da Justiça Federal é regulamentada pela Lei 5.010/1966²⁴⁰, que concebeu uma Seção Judiciária em cada estado, incluindo o Distrito Federal. As Seções Judiciárias estão localizadas nas capitais de cada unidade federativa e são compostas por um conjunto de varas federais, onde os juízes federais atuam, tanto na capital quanto no interior do Estado. É da competência das Varas Federais (enquanto Justiça Federal de primeiro grau) o processamento e julgamento dos pedidos judiciais previdenciários, haja vista que o réu (INSS) é uma autarquia federal, atraindo o preceito constitucional do art. 109, I, da CRFB/88.

Os recursos contra a sentença dos juízes federais, nessa matéria, são julgados, em segundo grau de jurisdição da Justiça Federal, pelos Tribunais Regionais Federais (TRFs), que

²⁴⁰ Art. 1º A administração da Justiça Federal de primeira instância nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, compete a Juízes Federais e Juízes Federais Substitutos, com a colaboração dos órgãos auxiliares instituídos em lei e pela forma nela estabelecida. BRASIL. **Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966**. Dispõe sobre a organização da Justiça Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15010.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

são estão sediados em Brasília (TRF 1ª Região), no Rio de Janeiro (TRF 2ª Região), em São Paulo (TRF 3ª Região), em Porto Alegre (TRF 4ª Região) e em Recife (TRF 5ª Região). Em 19 de agosto de 2022, foi instalado o TRF da 6ª Região, com jurisdição no estado de Minas Gerais e sede em Belo Horizonte, resultado do desmembramento do TRF da 1ª Região.²⁴¹

Com a Lei 10.259/2001, foram criados, no primeiro grau de jurisdição federal, os Juizados Especiais Federais (JEFs), os quais competem processar, de conciliar e de julgar casos de competência da Justiça Federal até o limite de sessenta salários-mínimos, o que antes eram julgados pelas Varas Federais.²⁴²

Desde sua criação, os JEFs passaram a receber a maior parte das demandas previdenciárias, visto que o proveito econômico das causas não passa do teto de 60 salários mínimos, pois concentram-se benefícios com valores de salário mínimo, e ainda há possibilidade renúncia aos valores atrasados. Dessa forma, os JEFs têm uma grande gerência acerca dos processos que versem sobre direito previdenciário e temas afins de Seguridade Social, como saúde e benefícios assistenciais.

De acordo com dados de 2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicados no relatório “Justiça em Números”, ressalta-se que na Justiça Federal há um elevado número de processos relacionados ao direito previdenciário, com destaque para os benefícios por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença previdenciário, denominação utilizada até a EC 103/2019), como o subtema mais frequente. Em seguida, encontram-se os casos de aposentadoria por invalidez (o qual, após a EC 103/2019, passou a ser chamado de aposentadoria por incapacidade permanente), aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição, os quais figuram entre os cinco principais assuntos nessa área²⁴³. Confira-se o levantamento realizado pelo CNJ, abaixo:

²⁴¹ Importa destacar os estados que compõem cada uma das Regiões da Justiça Federal: a) 1ª Região: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins, e ainda Minas Gerais até 15 de agosto de 2022; b) 2ª Região: Espírito Santo e Rio de Janeiro; c) 3ª Região: Mato Grosso do Sul e São Paulo; d) 4ª Região: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina; e) 5ª Região: Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe; f) 6ª Região: Minas Gerais (a contar de 16 de agosto de 2022).

²⁴² BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

²⁴³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

Figura 2 - Assuntos mais demandados na Justiça Federal (primeiro e segundo graus)

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Auxílio-Doença Previdenciário	1.437.695 (1,35%)
	2. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO- Organização Político-administrativa /Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	981.234 (0,92%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	922.323 (0,87%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /51)	680.235 (0,64%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /6)	623.052 (0,58%)

Fonte: CNJ²⁴⁴

Em particular, existem 1.437.695 demandas referentes ao auxílio-doença previdenciário ou aos benefícios semelhantes, o que representa 1,35% do total de demandas envolvendo todas as jurisdições. Além disso, há 922.323 demandas relacionadas às aposentadorias ou aos benefícios similares, totalizando 0,87% da demanda geral. Da mesma maneira, outros 1.303,287 benefícios são evidenciados nas referidas varas previdenciárias, o que totalizam um percentual de 1,22% das demandas totais no seio dos JEF's.

Por outro lado, tem-se um comparativo a seguir dos assuntos mais demandados apenas em 2º grau de jurisdição na Justiça Federal. De modo a ilustrar:

Figura 3 - Assuntos mais demandados no 2º grau da Justiça Federal (apenas os TRFs)

Federal	1. DIREITO TRIBUTÁRIO- Contribuições / Contribuições Sociais	161.071 (0,92%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /6)	115.944 (0,66%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie / Concessão	110.693 (0,63%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Auxílio-Doença Previdenciário	79.261 (0,45%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	76.224 (0,43%)

Fonte: CNJ²⁴⁵

A partir da figura acima, percebe-se que, em segundo grau de jurisdição federal (TRFs e TRs), a matéria previdenciária deixa de ser o assunto mais demandado (0,66%), sendo ultrapassada pela matéria tributária (0,9%), que não é direito social. Não obstante a perda da liderança, é evidente que o direito previdenciário tem ainda uma presença significativa nos TRFs e nas TRs.

Quanto às Turmas Recursais do Juizado Especial Federal, pelo levantamento do CNJ, no referido relatório, a matéria previdenciária é de longe a mais recorrente, como se observa da figura a seguir:

²⁴⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

²⁴⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

Figura 4 - Assuntos mais demandados nas TRs

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Auxílio-Doença Previdenciário	186.781 (6,61%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	124.063 (4,39%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /51)	79.850 (2,83%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /6)	77.439 (2,74%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Pedidos Genéricos Relativos aos Benefícios em Espécie / Concessão	34.475 (1,22%)

Fonte: CNJ²⁴⁶

Quanto ao primeiro grau, o levantamento do CNJ é realizado por Varas e por JEFs.

Para as Varas Federais, fica constatado que o volume de processos em matéria previdenciária é bem menor que os do JEFs, representando apenas 0,26% (169.455 casos), sendo apenas o quarto assunto mais demandado, perdendo para matéria tributária, que não é direito social. É o que se observa da figura a seguir:

Figura 5 - Assuntos mais demandados nas Varas Federais (não JEFs)

Federal	1. DIREITO TRIBUTÁRIO-Dívida Ativa/	224.457 (0,35%)
	2. DIREITO TRIBUTÁRIO- Contribuições / Contribuições Corporativas	205.184 (0,32%)
	3. DIREITO TRIBUTÁRIO- Contribuições / Contribuições Sociais	195.817 (0,30%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /6)	169.455 (0,26%)
	5. DIREITO CIVIL- Obrigações / Espécies de Contratos	131.094 (0,20%)

Fonte: CNJ²⁴⁷

Já nos JEFs, o direito previdenciário é o assunto mais recorrente, estando nas três posições entre as cinco maiores demandas:

Figura 6 - Assuntos mais demandados nos Juizados Especiais na Justiça Federal

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Auxílio-Doença Previdenciário	1.127.046 (6,08%)
	2. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO- Organização Político-administrativa /Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	902.960 (4,87%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie / Aposentadoria por Invalidez	691.791 (3,73%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO- Benefícios em Espécie /51)	495.591 (2,67%)
	5. DIREITO ASSISTENCIAL- Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020/)	269.054 (1,45%)

Fonte: CNJ²⁴⁸

Nos Juizados Especiais Federais (JEFs), que abrangem “a maior parcela das ações ingressadas na Justiça Federal, o destaque vai para o direito previdenciário”, padrão esse “que

²⁴⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

²⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

²⁴⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

se repete nas turmas recursais”,²⁴⁹ que são os órgãos julgadores dos recursos interpostos contra a sentença proferida no âmbito do JEF. Dessa maneira, reforça-se a importância dos processos relacionados às ações previdenciárias nos Juizados Especiais Federais (JEFs) dentro do contexto da Justiça, pois são eles os carros-chefes da concessão de benefício previdenciário.

Totalizando os dados da figura anterior, é relevante ressaltar que, nos Juizados Especiais Federais, os benefícios de auxílio-doença previdenciário, aposentadoria por invalidez e outros benefícios em espécie totalizam mais de 2.314.428 casos judiciais, representando 12,48% do total de casos.

Dessa forma, pode-se perceber a importância da pertinência temática no contexto previdenciário por meio da propositura de ações que abordam a necessidade urgente do INSS de se adequar ao conjunto de precedentes judiciais estabelecidos, visando atender aos direitos humanos previdenciários dos seus segurados. Essa relevância destaca-se pela busca por soluções jurídicas que assegurem os direitos previdenciários dos cidadãos e promovam a justiça social. Ao apresentar tais ações, busca-se aprimorar o funcionamento do sistema previdenciário, proporcionando um atendimento mais eficiente e condizente com os direitos e necessidades dos segurados.

Como será discutido a seguir, é de extrema importância investigar a causa por trás do elevado número de demandas previdenciárias resultantes de indeferimentos administrativos, seja por aplicação equivocada da legislação pela autarquia previdenciária, seja por conta de omissões da própria legislação em concretizar os direitos sociais previdenciários. Para esse fim, a abordagem dos dados relativos aos requerimentos administrativos junto ao INSS será realizada no próximo tópico.

4.2 IMPACTO DOS REQUERIMENTOS ADMINISTRATIVOS NA PREVIDÊNCIA SOCIAL: REFLEXO EM GRANDE ESCALA NO JUDICIÁRIO

Demonstra-se neste tópico que há um elevado número de requerimentos administrativos no âmbito do INSS, que não são finalizados num tempo razoável, e, quando terminam, há uma preponderância para o indeferimento administrativo, que desaguará, quase sempre, no Poder Judiciário.

²⁴⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

De início, é relevante ressaltar o levantamento realizado em 2022, por via do Boletim Estatístico da Previdência Social, publicado pela Coordenação-Geral Estatística, Demografia e Atuária, no âmbito da Secretaria de Políticas de Previdência Social, vinculada na época ao Ministério da Economia, atualmente Ministério da Previdência Social.²⁵⁰ O número de requerimentos formulados pelos segurados é extremamente alto, os quais podem estar finalizados (deferidos ou indeferidos), pendentes ou suspensos.

A quantidade de requerimentos de benefícios que estão em análise pelo INSS, aguardando uma providência da autarquia, ou aguardando uma diligência do segurado, ultrapassa um milhão de pedidos, conforme figura abaixo, detalhado por estado e por tempo (referência de 45 dias):

Figura 7 - Requerimentos de benefícios: análise pelo INSS por pendência e por estado

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	Aguardando INSS			Aguardando Segurado			Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total
	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total INSS	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total Segurado			
BRASIL	492.034	468.407	960.441	68.588	115.018	183.606	560.622	583.425	1.144.047
NORTE	45.235	47.901	93.136	6.576	11.679	18.255	51.811	59.580	111.391
Rondônia	4.204	5.022	9.226	401	997	1.398	4.605	6.019	10.624
Acre	2.308	1.856	4.164	246	573	819	2.554	2.429	4.983
Amazonas	9.077	11.146	20.223	1.471	2.934	4.405	10.548	14.080	24.628
Roraima	1.752	984	2.736	215	322	537	1.967	1.306	3.273
Pará	21.560	21.873	43.433	3.395	5.290	8.685	24.955	27.163	52.118
Amapá	2.369	2.415	4.784	240	511	751	2.609	2.926	5.535
Tocantins	3.965	4.605	8.570	608	1.052	1.660	4.573	5.657	10.230
NORDESTE	159.140	191.506	350.646	22.972	39.293	62.265	182.112	230.799	412.911
Maranhão	21.962	20.256	42.218	6.897	5.097	11.994	28.859	25.353	54.212
Piauí	10.961	13.422	24.383	1.086	2.887	3.973	12.047	16.309	28.356
Ceará	28.158	40.760	68.918	3.021	7.382	10.403	31.179	48.142	79.321
Rio Grande do Norte	8.615	8.683	17.298	921	1.718	2.639	9.536	10.401	19.937
Paraíba	12.616	18.174	30.790	906	3.195	4.101	13.522	21.369	34.891
Pernambuco	24.047	26.665	50.712	3.157	5.738	8.895	27.204	32.403	59.607
Alagoas	8.579	16.000	24.579	1.226	3.089	4.315	9.805	19.089	28.894
Sergipe	5.342	8.680	14.022	626	1.565	2.191	5.968	10.245	16.213
Bahia	38.860	38.866	77.726	5.132	8.622	13.754	43.992	47.488	91.480
SUDESTE	171.775	131.814	303.589	26.450	38.228	64.678	198.225	170.042	368.267
Minas Gerais	54.226	33.194	87.420	5.504	12.308	17.812	59.730	45.502	105.232
Espírito Santo	10.590	7.806	18.396	976	2.966	3.942	11.566	10.772	22.338
Rio de Janeiro	36.040	38.878	74.918	3.316	10.776	14.092	39.356	49.654	89.010
São Paulo	70.919	51.936	122.855	16.654	12.178	28.832	87.573	64.114	151.687
SUL	80.228	56.031	136.259	8.385	17.623	26.008	88.613	73.654	162.267
Paraná	30.209	21.406	51.615	3.242	6.926	10.168	33.451	28.332	61.783
Santa Catarina	19.768	15.511	35.279	2.140	4.612	6.752	21.908	20.123	42.031
Rio Grande do Sul	30.251	19.114	49.365	3.003	6.085	9.088	33.254	25.199	58.453
CENTRO-OESTE	35.656	41.003	76.659	4.205	8.195	12.400	39.861	49.198	89.059
Mato Grosso do Sul	6.759	7.485	14.244	857	1.591	2.448	7.616	9.076	16.692
Mato Grosso	8.280	9.903	18.183	1.132	1.952	3.084	9.412	11.855	21.267
Goiás	14.712	15.603	30.315	1.694	3.349	5.043	16.406	18.952	35.358
Distrito Federal	5.905	8.012	13.917	522	1.303	1.825	6.427	9.315	15.742
NÃO INFORMADA	0	152	152	0	0	0	0	152	152

Fonte: INSS²⁵¹

²⁵⁰ PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022.** Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁵¹ PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022.** Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

Conforme a figura acima, até o final de novembro de 2022, o total de requerimentos administrativos de benefícios previdenciários, a partir da data de entrada do requerimento, se davam no volume de 1.144.047, entre benefícios rurais e urbanos. Revela-se, ainda, que 960.441 processos administrativos continuavam aguardando uma decisão do INSS quanto ao pedido administrativo. Por seu turno, 468.407 processos estão em pendência de análise acima do prazo de 45 dias, enquanto 492.034 processos estão dentro do prazo de 45 dias no sentido da referida deliberação do INSS.

No referido Boletim Estatístico, é possível analisar ainda os dados referentes aos benefícios cessados e suspensos, levando em consideração as unidades da federação, é o que se exhibe na figura abaixo:

Figura 8 - Benefícios cessados e suspensos, segundo unidade da federação

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	BENEFÍCIOS CESSADOS						BENEFÍCIOS SUSPENSOS		
	Quantidade			Valor			Quantidade	% sobre o total	Variação em relação ao mês anterior (%)
	Total	% sobre o total	Variação em relação ao mês anterior (%)	Total (R\$)	% sobre o total	Variação em relação ao mês anterior (%)			
BRASIL	414.543	100,00	17,91	661.080.569	100,00	18,47	17.758	100,00	4,53
NORTE	21.653	5,22	16,21	31.278.510	4,73	19,23	1.826	10,28	18,57
Rorônia	3.138	0,76	18,10	4.504.540	0,68	18,61	151	0,85	4,14
Acre	1.131	0,27	13,44	1.591.505	0,24	10,68	80	0,45	12,68
Amazonas	4.584	1,11	11,61	6.566.821	1,00	15,27	325	1,83	15,66
Roraima	756	0,18	14,89	1.121.448	0,17	17,87	44	0,25	-15,38
Pará	9.162	2,21	15,25	13.330.507	2,02	18,91	1.022	5,76	26,17
Amapá	811	0,20	21,23	1.114.863	0,17	26,30	62	0,35	24,00
Tocantins	2.071	0,50	29,92	3.018.828	0,46	35,38	142	0,80	8,40
NORDESTE	92.985	22,43	22,46	129.385.794	19,57	22,92	5.185	29,20	4,01
Maranhão	8.677	2,09	23,53	11.410.042	1,73	24,78	928	5,21	1,20
Piauí	6.893	1,66	26,36	8.953.318	1,35	25,29	349	1,97	-27,59
Ceará	13.680	3,30	28,96	19.089.922	2,89	29,87	665	3,74	0,45
Rio Grande do Norte	6.345	1,53	19,85	9.002.758	1,36	20,02	337	1,90	10,49
Paraíba	8.302	2,00	22,50	11.340.399	1,72	21,96	445	2,51	61,23
Pernambuco	14.812	3,57	17,38	21.397.849	3,24	17,78	839	4,72	2,57
Alagoas	5.417	1,31	9,99	7.462.317	1,13	9,96	308	1,73	11,19
Sergipe	3.702	0,89	27,13	5.256.441	0,80	31,19	233	1,31	19,49
Bahia	25.157	6,07	23,81	35.472.748	5,37	24,41	1.083	6,10	2,65
SUDESTE	183.168	44,19	15,15	313.766.734	47,46	16,13	6.709	37,78	1,19
Minas Gerais	51.833	12,50	16,90	77.588.862	11,73	17,82	1.645	9,26	4,11
Espírito Santo	8.137	1,96	13,61	12.706.187	1,92	15,15	387	2,18	-8,73
Rio de Janeiro	31.116	7,51	11,38	53.409.750	8,08	12,28	1.654	9,31	0,61
São Paulo	92.082	22,21	15,63	170.081.935	25,73	16,70	3.023	17,02	1,37
SUL	84.617	20,41	17,23	134.623.555	20,36	17,22	2.683	15,11	12,12
Paraná	28.319	6,35	20,63	41.034.793	6,21	21,22	969	5,46	14,00
Santa Catarina	25.013	6,03	16,61	40.938.471	6,19	17,02	735	4,14	14,31
Rio Grande do Sul	33.285	8,03	15,14	52.650.291	7,96	14,42	979	5,51	8,78
CENTRO-OESTE	32.120	7,75	24,63	52.025.976	7,87	25,42	1.355	7,63	-5,97
Mato Grosso do Sul	6.654	1,61	23,20	10.444.254	1,58	23,25	263	1,48	6,48
Mato Grosso	6.325	1,53	35,12	9.910.132	1,50	37,77	306	1,72	-2,55
Goiás	12.638	3,05	18,24	19.544.746	2,96	19,48	505	2,84	-1,17
Distrito Federal	6.503	1,57	30,01	12.126.845	1,83	28,26	281	1,58	-23,85

Fonte: INSS²⁵²

²⁵² PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022.** Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

Percebe-se, de acordo com figura anterior, que, até outubro de 2022²⁵³, 17.758 foram suspensos em todo o território nacional, enquanto 414.543 benefícios haviam sido cessados em todas as unidades federativas.

Faz-se importante destacar que os benefícios suspensos estão em cadastro e que, temporariamente, não resultam em pagamentos, embora tenham seus valores atualizados mensalmente. Esses benefícios podem se tornar ativos a qualquer momento, por determinação do INSS, após a resolução das pendências. Isso inclui pensões alimentícias e desdobramentos de pensões por morte.

Em seguimento, os benefícios cessados referem-se àqueles de prestações continuadas, que não geram créditos por diversos motivos como óbito, alta médica, conversão em outro benefício, maioridade, entre outros, segundo o estabelecido pela legislação. Sendo assim, como a comunicação do evento resulta na cessação do benefício, em alguns casos, essas informações estão sujeitas a correções posteriores, ainda que possam sofrer com o atraso. Isso também inclui pensões alimentícias e desdobramentos de pensões por morte²⁵⁴.

Nesse âmbito, valida-se, por intermédio dos referidos dados, que a estrutura do Regime Geral de Previdência (RGPS) na esfera administrativa, se encontra inflada e sobrecarregada, sendo importante também evidenciar a dimensão dos benefícios indeferidos, pois são justamente os que irão, na sua grande maioria, ser judicializados. Esses referem-se aos processos de benefícios requeridos, despachados e não concedidos, com fundamento administrativo na falta de preenchimento dos requisitos legais necessários para a concessão.

Esse motivo do indeferimento é levado ao crivo do Poder Judiciário, que avaliará se foi correto o indeferimento (seja por questões fáticas ou mesmo por omissão na legislação), ou se foi mal aplicada a legislação pelo INSS. No âmbito da legislação previdenciária, destacam-se as normas contidas na CRFB/88, na EC 103/2019, Lei 8.213/91²⁵⁵, Lei 8.212/91,²⁵⁶ Instruções Normativas e Portarias do INSS. E neste momento em que o juiz poderá exercer o controle de convencionalidade das normas previdenciárias brasileiras.

²⁵³ PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022**. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁵⁴ PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022**. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

²⁵⁵ BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

²⁵⁶ BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

Ademais, as questões que envolvem os indeferimentos administrativos estão totalmente concentradas em demandas internas da Previdência que ainda não foram solucionadas pelo legislador e pela própria autarquia, de modo que o Judiciário se torna um sistema de grande regulação dos atos denegatórios do INSS.

Na figura a seguir, observa-se a enorme quantidade de indeferimentos administrativos no INSS:

Figura 9 - Benefícios indeferidos em escala nacional

GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	INDEFERIDOS			
	Total	Variação em relação ao mês anterior (%)	Benefícios por Incapacidade	Demais Benefícios
BRASIL	435.116	-15,09	225.704	209.412
NORTE	28.459	-9,13	13.675	14.784
Rondônia	3.453	-8,16	1.804	1.649
Acre	1.753	-12,57	826	927
Amazonas	5.171	-5,45	2.427	2.744
Roraima	722	-27,36	356	366
Pará	12.727	-10,22	6.314	6.413
Amapá	1.133	-15,70	604	529
Tocantins	3.500	-1,99	1.344	2.156
NORDESTE	138.581	-4,80	69.111	69.470
Maranhão	16.278	7,54	6.390	9.888
Piauí	10.677	-4,02	5.487	5.190
Ceará	22.427	-7,41	10.848	11.579
Rio Grande do Norte	8.231	0,45	4.547	3.684
Paraíba	9.986	-7,16	5.684	4.302
Pernambuco	19.134	-0,71	10.138	8.996
Alagoas	8.491	-11,87	5.057	3.434
Sergipe	5.044	12,39	2.873	2.171
Bahia	38.313	-10,36	18.087	20.226
SUDESTE	149.568	-22,35	84.806	64.762
Minas Gerais	44.991	-18,81	25.368	19.623
Espírito Santo	6.313	-25,19	3.640	2.673
Rio de Janeiro	25.926	-20,90	15.562	10.364
São Paulo	72.338	-24,63	40.236	32.102
SUL	66.747	-14,58	36.517	30.230
Paraná	23.922	-13,26	13.371	10.551
Santa Catarina	18.219	-14,55	9.951	8.268
Rio Grande do Sul	24.606	-15,84	13.195	11.411
CENTRO-OESTE	51.761	-20,13	21.595	30.166
Mato Grosso do Sul	6.475	-18,15	3.649	2.826
Mato Grosso	7.517	-9,95	3.524	3.993
Goiás	12.150	-20,92	6.459	5.691
Distrito Federal	25.619	-22,80	7.963	17.656

Fonte: INSS²⁵⁷

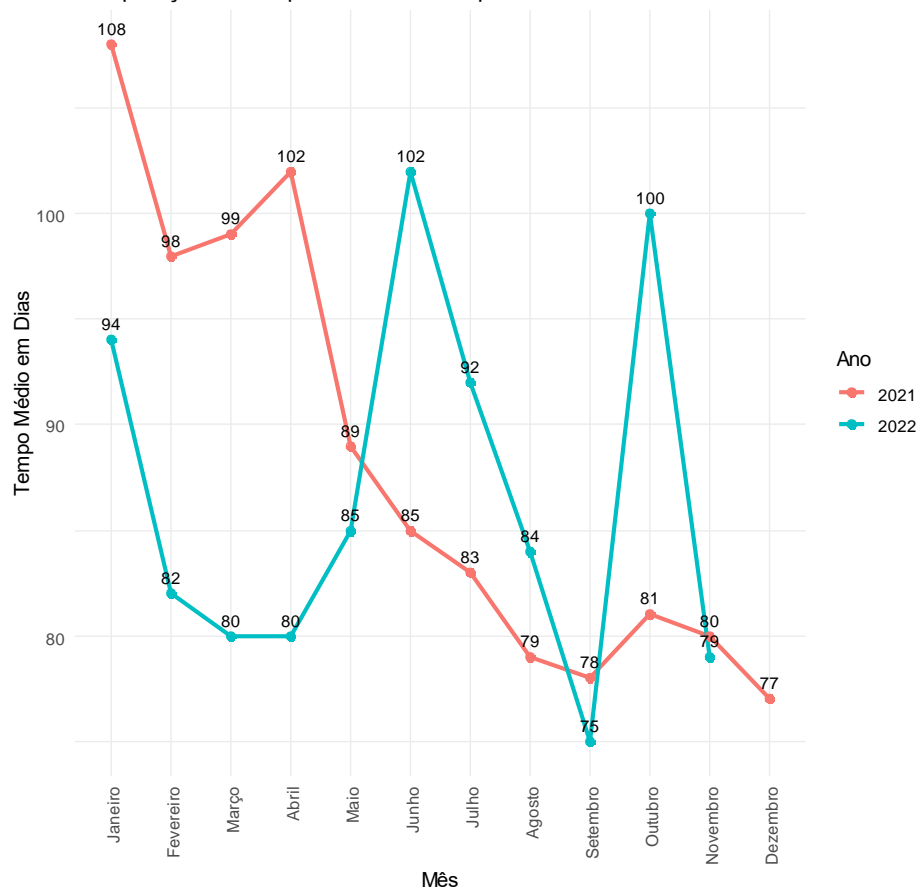
²⁵⁷ PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022**. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

À medida que se consideram o panorama mencionado e a análise dos dados, até novembro de 2022 em todo o território brasileiro, é conferido um total de 435.116 requerimentos indeferidos. Esses indeferimentos englobam benefícios por incapacidade, pensão por morte, aposentadoria especial, aposentadoria urbana, aposentadoria rural e outros benefícios do sistema previdenciário, incluindo os de assistência social.

Imprescindível ressaltar também que há uma demora excessiva na apreciação dos requerimentos, como é evidenciado pelo fato de o prazo médio de concessão ser bem superior a 45 dias (referência utilizada pelo próprio INSS), segundo dados extraídos do INSS, no ano de 2022, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Prazo médio de concessão dos benefícios entre 2021 e 2022

Comparação do Tempo Médio em Dias por Ano



Fonte: Autoral, com base no INSS²⁵⁸

²⁵⁸ PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022.** Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

Quanto a questão da razoável duração do processo, há tratados internacionais que podem utilizados para equacionamento desta demora excessiva na apreciação tanto de pedidos administrativos como de pedidos judiciais. E nesse particular, no capítulo 5, sobre a análise empírica da atuação da Justiça Federal, constatou-se um excelente caso de controle de convencionalidade sobre tal matéria, especificamente no período pandêmico (tópico 5.3.2).

Sob mesmo enfoque discursivo, conforme dados acima, fica evidente que a eventual falta de servidores no INSS e um adequado apoio logístico na estrutura de trabalho podem ser determinantes, dentre outras razões, para que o tempo médio em dias não seja de razoável duração para o prosseguimento da apreciação dos requerimentos dos segurados. Com isso, percebe-se que a média de concessão em dias varia de 75 a 108 dias, para os anos de 2021 a 2022. Nessa perspectiva, demonstra-se que a média retratada pelo INSS está muito aquém do prazo de 45 dias, e mesmo do prazo de 60 dias previsto na Lei 9.784/1999.²⁵⁹ Nessa esfera, é certo de que, ainda que haja acordos na persecução de cooperação técnica a fim da extensão dos prazos para 90 dias, é levado em consideração o que ocorreu no ápice da pandemia à luz do tema 1066²⁶⁰, no âmbito do STF.

A demora na apreciação dos requerimentos já é, por si, uma ofensa ao direito social previdenciário, inclusive poderá o segurado utilizar de Mandado de Segurança. Pelos dados, percebe-se também que há patentes ilegalidades que afrontam os segurados de todo o país, sobretudo, no concernem aos cenários das garantias dos direitos humanos, bem como aos valores universais sociais, que devem ser contornados pelo Poder Judiciário, realizando, se necessário for, o controle de convencionalidade.

Uma análise realizada sobre os processos previdenciários registrados na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), no período de 2015 a 2019, revelou um crescimento

²⁵⁹ BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁶⁰ O Tema 1066 teve como pano de fundo a “possibilidade de o Poder Judiciário (i) estabelecer prazo para o Instituto Nacional do Seguro Social realizar perícia médica nos segurados da Previdência Social e (ii) determinar a implantação do benefício previdenciário postulado, caso o exame não ocorra no prazo”. Antes do julgamento pelo STF, houve acordo entre as partes, o qual obteve homologação judicial. Neste acordo, ficaram estabelecidos prazos diferenciados para cada espécie de benefício: Benefício assistencial à pessoa com deficiência: 90 dias; Benefício assistencial ao idoso: 90 dias; Aposentadorias, salvo por invalidez: 90 dias; Aposentadoria por invalidez comum e acidentária (aposentadoria por incapacidade permanente): 45 dias; Salário maternidade: 30 dias; Pensão por morte: 60 dias; Auxílio reclusão: 60 dias; Auxílio-doença comum e por acidente de trabalho (auxílio temporário por incapacidade): 45 dias; Auxílio-acidente: 60 dias. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário n. 1171152, incidente n. 5573573, classe do processo: RE, tema n. 1066**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5573573&numeroProcesso=1171152&classeProcesso=RE&numeroTema=1066>. Acesso em: 24 mai. 2023.

de 140%²⁶¹ no número de ações relacionadas aos benefícios previdenciários ou aos assistenciais. Por sua vez, esse aumento é consideravelmente superior ao observado nos processos administrativos, conduzidos pelo INSS²⁶².

Nesse contexto, uma das principais razões para o elevado número de processos que chega aos tribunais buscando reverter decisões da Previdência Social são as contradições jurídicas presentes nas normas previdenciárias ou antinomias entre as várias leis previdenciárias. Outra razão é a divergência entre as posições adotadas pela referida autarquia e a jurisprudência do Poder Judiciário. Nesse particular, as respostas do INSS, frequentemente, não aplicam as teses consolidadas na jurisprudência qualificada do Poder Judiciário. Tal situação tem sido um fator contribuinte para o aumento da judicialização.

Evidencia-se, portanto, que a tamanha carga de demandas da Previdência Social em juízo, especialmente pela falta de compatibilidade com a atual jurisprudência e com as garantias universais, tem gerado um fluxo preocupante no Judiciário, perante o seio das questões previdenciárias. A atuação do INSS, em relação aos indeferimentos em massa, tem o potencial de ofender os direitos humanos dos segurados, que dependem de uma cobertura universal adequada para garantir sua dignidade e a realização dos direitos sociais previdenciários. Tais princípios são particularmente fundamentados no direito internacional dos direitos humanos, inclusive no que diz respeito aos direitos sociais.

Desse modo, é importante destacar que o Judiciário tem trabalhado para inovar a gerência dos direitos sociais como direitos humanos, junto aos desafios atribuídos. Para tanto, ver-se-á, no próximo tópico, atuações mais relevantes de inovação judicial, com amparo na consecução de justiça social e na adoção de boas práticas forenses, tudo porquanto como forma de prestigiar novas soluções para os problemas apresentados, dados os impactos das demandas no INSS e, conseqüentemente, o Poder Judiciário.

²⁶¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **DataJud - Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁶² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

4.3 INOVAÇÃO JUDICIÁRIA COMO EXPOENTE PARA O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NA JUSTIÇA FEDERAL

A inovação judiciária representa um marco significativo diante dos desafios urgentes enfrentados pela Previdência Social em juízo. Por meio da incorporação de novas ferramentas e da aplicação dos conceitos de heterarquia do Direito Internacional na ordem jurídica interna, a Previdência Social assume a natureza de um bem jurídico global. Isso proporciona um embasamento para a noção de jurisdição cooperativa, alinhada aos compromissos estabelecidos na agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU)²⁶³. Um dos principais objetivos dessa agenda é promover a dignidade de todos os cidadãos, por meio de um pacto global que abrange justiça social, bem-estar, trabalho decente, crescimento econômico e outras metas e objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

Uma das pautas inovadoras consiste na implementação de medidas de desjudicialização. Nesse âmbito, ressalta-se a magistrada auxiliar da Presidência do CNJ, Lívia Cristina Marques Peres, que um caminho interessante para essa urgente rota de saída do impacto da judicialização, seria a adoção da jurisprudência majoritária do Poder Judiciário pelo INSS a partir das súmulas administrativas previstas no Decreto n. 10.410/2022²⁶⁴. De acordo com a magistrada em comento, seria uma via que poderia a ser aprofundada no âmbito da Previdência numa perspectiva totalmente preventiva, sendo um meio protetivo ao enorme aumento do fluxo processual.

Além disso, aponta-se que o CNJ, em cooperação com o INSS, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tem implementado o Programa Justiça 4.0, com desenvolvimento de soluções para integração entre os sistemas do INSS e a Plataforma Digital do Poder Judiciário, de modo a prestigiar novas ferramentas de inovação judicial.

Para tanto, foi criado, pela Portaria CNJ n. 194, de 3 de agosto de 2021, um Grupo de Trabalho para desenvolvimento das regras de negócio dessa integração, presidida pela juíza

²⁶³ “A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas universais, foi elaborada por meio de uma ampla consulta pública global. Essa agenda apresenta propósitos ambiciosos e transformadores, com especial ênfase nas pessoas mais vulneráveis, buscando promover um desenvolvimento sustentável em escala mundial até o ano de 2030”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável** – Agenda 2030. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 mai. 2023.

²⁶⁴ “Art. 352. Para fins de reconhecimento inicial de benefícios previdenciários, desde que este não acarrete revisão de ato administrativo anterior, o Presidente do INSS poderá editar súmulas administrativas, que terão caráter vinculante perante o INSS”. BRASIL. **Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2022**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

auxiliar da Presidência do CNJ, Lívia Cristina Marques Peres, contando com um juiz federal para cada Tribunal Regional Federal, sendo o magistrado Fabio Luiz de Oliveira Bezerra representante do TRF5.

O primeiro produto entregue foi o PREVJUD (Serviço de Informação e Automação Previdenciária), que efetua a juntada automática de dossiê previdenciário e dossiê médico, nos processos eletrônicos processuais, tudo pelos sistemas²⁶⁵. E está em finalização o módulo de cumprimento de ordens judiciais para implantação de benefícios previdenciários, o que agilizará sobremaneira o cumprimento das demandas na justiça e otimiza o fluxo dos processos administrativos. A referida iniciativa é um importante instrumento de inovação tecnológica que poderá conceder mais segurança jurídica às tomadas de decisões no corpo do judiciário.

Nessa pauta, é válido salientar também a recente Resolução n. 364, de 12 de janeiro de 2021²⁶⁶, emitida pelo CNJ, que constituiu a criação da inovadora Unidade de Monitoramento e Fiscalização de Decisões e Deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF/CNJ), dentro desta instituição. No que diz respeito à UMF/CNJ, a meta principal é supervisionar e controlar as ações tomadas pelo Poder Público, para garantir o cumprimento das sentenças, das medidas provisórias e das opiniões consultivas, emitidas pela Corte IDH, relacionadas ao Estado brasileiro²⁶⁷.

A UMF/CNJ também tem a responsabilidade de monitorar a implementação de outros instrumentos internacionais que estabelecem obrigações ao Estado brasileiro no campo dos direitos humanos. Com efeito, abarcam-se os preceitos da Convenção de Viena sobre o Direito

²⁶⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁶⁶ “Art. 1º Fica instituída no âmbito deste Conselho a Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, vinculada ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF). Parágrafo único. Para os fins desta Resolução, entende-se por decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos as sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte. Art. 2º A Unidade de Monitoramento e Fiscalização terá as seguintes atribuições, dentre outras: I – criar e manter banco de dados com as deliberações e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro, com informações relativas ao cumprimento ou a eventuais pendências na implementação integral das determinações proferidas; II – adotar as providências para monitorar e fiscalizar as medidas adotadas pelo Poder Público para o cumprimento das sentenças, medidas provisórias e opiniões consultivas proferidas pela Corte Interamericana envolvendo o Estado brasileiro; III – sugerir propostas e observações ao Poder Público acerca de providências administrativas, legislativas, judiciais ou de outra natureza, necessárias para o cumprimento das decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos envolvendo o Estado brasileiro [...]”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 3659, de 12 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁶⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

dos Tratados, dado que estabelecem a força vinculante dos tratados de direitos humanos, destacando a impossibilidade de normas internas justificarem o descumprimento dos compromissos internacionais.

Nesse âmbito, pode-se citar relevante exemplo no contexto da UMF, em perspectiva de atuação jurídica no Nordeste. O Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) foi pioneiro no país ao estabelecer a criação da referida Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões, deliberações e recomendações do SIPDH, no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região (UMF/JF5). Tem-se, dessa forma, que a referida iniciativa inédita fortalece a agenda do Poder Judiciário brasileiro, a qual desempenha um papel cada vez mais importante na conscientização e na promoção dos direitos humanos como valores fundamentais, incluindo os direitos sociais previdenciários. Logo, destaca-se que a presente adesão do TRF5 é vinculada ao Pacto Nacional do Judiciário pelos Direitos Humanos²⁶⁸.

Por ocasião da criação do UMF/JF5, o Desembargador Federal Edilson Nobre, presidente do TRF5, expressou seu orgulho com essa iniciativa, afirmando que é gratificante ver a Justiça Federal da 5ª Região assumir o compromisso com os documentos internacionais que consagram os direitos humanos, os quais estão integrados na CRFB/88.²⁶⁹ Além disso, o juiz federal auxiliar da Presidência do TRF5, Marco Bruno Miranda Clementino, destacou a relevância da criação da UMF/JF5, ressaltando que essa iniciativa evidencia um comprometimento incondicional com a proteção dos direitos humanos²⁷⁰.

A referida Unidade é composta por magistrados das Seções Judiciárias da Justiça Federal da 5ª Região e de renomados professores especializados na área, como Prof. Dr. Thiago Oliveira Moreira, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), e Profa. Dra. Antonella Galindo, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).²⁷¹ Essa combinação de

²⁶⁸ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Justiça Federal da 5ª Região instala Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324349>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁶⁹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Justiça Federal da 5ª Região instala Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324349>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁷⁰ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Justiça Federal da 5ª Região instala Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324349>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁷¹ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Justiça Federal da 5ª Região instala Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.** Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324349>. Acesso em: 24 mai. 2023.

expertise jurídica e acadêmica fortalece a atuação da Unidade no monitoramento e na fiscalização das questões relacionadas aos direitos humanos e aos diversos parâmetros.

Para enfatizar a necessidade significativa da busca pela inovação judiciária como um tema relevante para a sociedade, é importante mencionar as observações do juiz federal membro da UMF/JF5 e auxiliar da Presidência do TRF5, Marco Bruno Miranda Clementino²⁷², em que destacou que essa busca tem como objetivo solucionar problemas complexos, os quais só podem ser abordados de maneira eficaz ao permitir a análise de desafios e questões específicas, tanto no âmbito jurídico quanto no judicial, por meio de diversas perspectivas.

Verifica-se, assim, que a mencionada iniciativa apresentada reflete a preocupação central do presente trabalho, que diz respeito ao exercício do controle de convencionalidade, pela Justiça Federal, mediante a compatibilidade entre a norma internacional e a norma interna.

Em seguimento, há uma crescente preocupação com aplicação dos efeitos concernentes das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Um exemplo concreto dessa preocupação pode ser observado nos processos que envolvem a garantia dos direitos do povo indígena Xukuru do Ororubá, cujo território está localizado no município de Pesqueira, estado de Pernambuco. De modo análogo, recentemente, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sediou a primeira reunião presencial com os membros da UMF/JF5. Na ocasião, entre outras pautas, foram deliberadas as recomendações do SIPDH, com o objetivo de prestar contas das ações em andamento e de estabelecer uma agenda de atuação para os próximos dois anos, no âmbito da persecução dos direitos humanos²⁷³.

Outra iniciativa louvável diz respeito às discussões realizadas durante o terceiro painel do seminário “Democratizando o acesso à Justiça”, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça, no início de 2022, em que foram abordadas relevantes questões relacionadas ao controle de convencionalidade. Dentre os participantes, resgatam-se a juíza Thereza Cristina Nahas, do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT2), a juíza Luciana Paula Conforti, do TRT da 6ª Região, e a professora Melina Fachin.

A discussão enfatizou a necessidade do controle de convencionalidade no âmbito do Poder Judiciário, com propósito de solucionar controvérsias e de se verificar a conformidade das leis e os atos normativos nacionais com os tratados internacionais de direitos humanos,

²⁷² CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial. In: BRUNO, Fabrício Castagna Lunardi Marco; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (org.). **Inovação Judicial: inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Enfam, 2021. p. 50.

²⁷³ TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Primeira reunião da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões, deliberações e recomendações do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região (UMF/JF5)**. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324689>. Acesso em: 24 mai. 2023.

numa perspectiva ampla. Foi ressaltado, dessa maneira, que o exame da convencionalidade busca assegurar a coerência e a harmonização entre as normas internas, bem como as obrigações assumidas pelo Estado perante a sociedade internacional nessa matéria.²⁷⁴

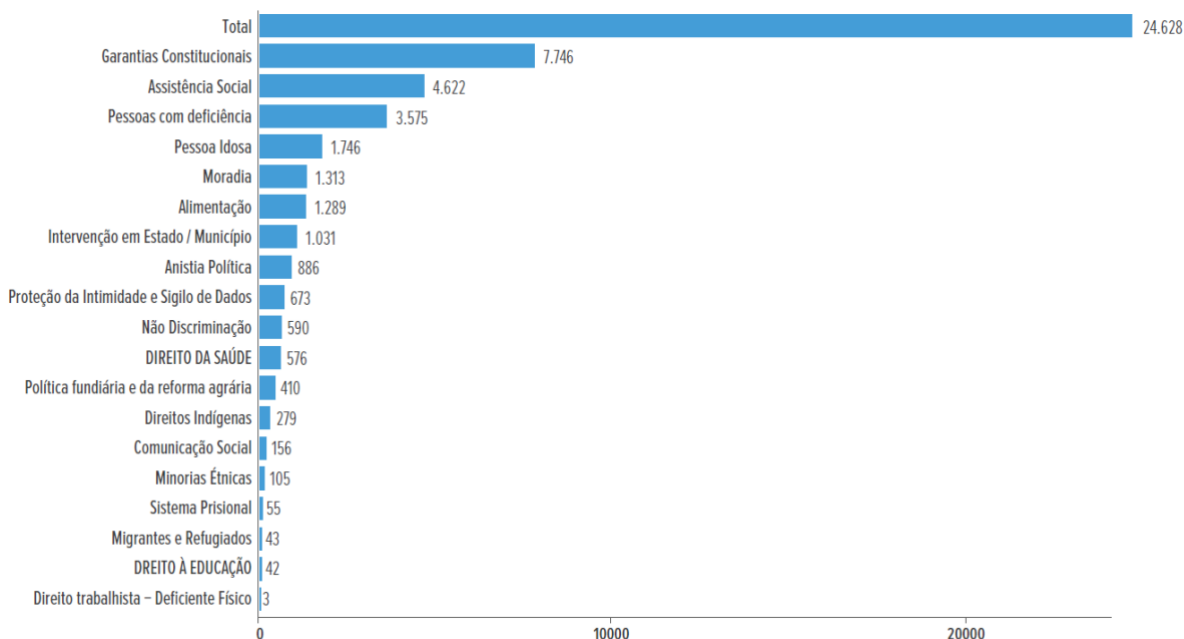
Nesse mesmo eixo discursivo, ressaltou-se, ainda, outra excelente iniciativa, consistente na Recomendação n. 123/2022 do CNJ²⁷⁵ como importante norte para aplicabilidade do direito internacional na prática judiciária, pois foi concebida a necessidade de uma maior coordenação e de uma harmonia das normas internacional e interna. Nota-se, portanto, que o objetivo principal da referida recomendação é estabelecer diretrizes e orientações que promovam a cooperação internacional e a convergência de práticas inovadoras, no que diz respeito à proteção dos direitos humanos. Para tanto, faz-se necessário incentivar a adoção de medidas que fortaleçam a harmonização do direito internacional, com o intuito de criar um ambiente propício para a efetivação dos direitos fundamentais em âmbito global, diante da proteção dos direitos humanos²⁷⁶. O presente estudo inclusive, ao pretender trazer uma análise empírica de como está sendo realizado o controle convencionalidade na Justiça Federal, contribui, diretamente, para a efetividade da referida Recomendação.

Em relação a esse tema, resgata-se uma importante análise realizada pelo CNJ em 2022, mas com dados apenas de 2021. Sendo assim, o CNJ assinala matérias de direito sociais atribuídas e mencionadas como direitos humanos no âmbito do Judiciário, a partir dos assuntos mais demandados, o que pode ser conferido na figura abaixo:

²⁷⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judiciário deve observar as normativas internacionais de direitos humanos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-deve-observar-as-normativas-internacionais-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁷⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n. 123, de 7 de janeiro do 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁷⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conselho Nacional de Justiça. **Judiciário deve observar as normativas internacionais de direitos humanos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-deve-observar-as-normativas-internacionais-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

Figura 10 - Assuntos sobre Direitos Humanos mais demandados

Fonte: CNJ²⁷⁷

Conforme o gráfico acima, constatou-se um aumento significativo no número geral de casos novos relacionados aos direitos humanos, em 2021, incluindo 4.622 casos de assistência social, que fazem da parte grade da Seguridade Social. Isso indica que o impacto da pandemia de Covid-19, no cenário mundial, não se restringiu apenas às demandas de assistência social, mas também afetou outras questões de direitos humanos, tanto durante o período da pandemia quanto no pós-pandemia.

Importante registrar que para esse gráfico o CNJ não catalogou matéria previdenciária, a qual está dispersa nos demais assuntos.

Em relevante constatação, observa-se que, além dos casos de assistência social, os assuntos mais recorrentes em 2021, no campo dos direitos humanos, foram os direitos das pessoas com deficiência (3.575 casos) e dos idosos (1.746 casos), que estão relacionados ao Direito Previdenciário. Isso ressalta a importância atribuída a essas questões fundamentais com aspecto à matéria previdenciária como campo de direitos humanos, em conformidade ao destacado pelo CNJ, relatório “Justiça em Números”.

Em outra recente pesquisa empírica realizada pelo CNJ e Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) com dados de 2023, tem-se a análise comportamento judicial em relação à CADH no sistema judiciário brasileiro.

²⁷⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

Nesse contexto, foram identificadas as principais temáticas que levaram à invocação da referida convenção internacional ou da jurisprudência da Corte IDH. Essa análise empírica teve como objetivo identificar quais situações jurídicas específicas exigiram uma análise da aplicação dos direitos humanos. Como resultado, foram apontadas 66 matérias, e os benefícios previdenciários estão entre um dos temas mais abordados em relação à incidência dos direitos humanos,²⁷⁸ conforme se verifica da figura a seguir:

Figura 11 - Análise de jurisprudência: Matérias das decisões analisadas

Matéria
(Ir)retroatividade da lei penal
Alteração de registro civil
Assistência judiciária gratuita
Atipicidade de conduta
Benefício previdenciário
Busca e apreensão sem autorização judicial
Cobertura de serviço médico
Competência da Justiça Federal
Competência da Justiça Militar
Concessão de indulto
Concurso público
Condições inadequadas em estabelecimento prisional
Contribuição previdenciária
Conversão da pena restritiva de direitos em privativa de liberdade
Crime de desacato
Crime de tortura
Dedução de valores de pensão alimentícia do imposto de renda

Fonte: CNJ²⁷⁹

Em outro levantamento, há identificação das áreas do Direito, nas quais as questões relacionadas aos direitos humanos se enquadram, encontrando-se o Direito Previdenciário entre as mencionadas:

²⁷⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Poder Judiciário. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: uma análise empírica do poder judiciário brasileiro. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-sumario-executivo-comportamento-judicial-11-05-23.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

²⁷⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Poder Judiciário. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: uma análise empírica do poder judiciário brasileiro. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-sumario-executivo-comportamento-judicial-11-05-23.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

Figura 12 - Análise de jurisprudência: Áreas do Direito nas decisões analisadas

Direito Previdenciário
Direito Processual Civil
Direito Processual Penal
Direito Tributário
Direitos da População LGBTQIA+
Execução Penal

Fonte: CNJ²⁸⁰

Percebe-se, pelas figuras acima, que o direito previdenciário está no rol dos direitos humanos com vistas à aplicação da CADH, pelos magistrados brasileiros.

Por essas razões, constata-se importantes inovações – ocorridas no âmbito do Judiciário – extremamente necessárias na interação do direito internacional com o direito interno, as quais associadas aos princípios orientadores do direito internacional previdenciário, possibilitem que sejam extraídas dos tratados internacionais de direitos humanos em matéria previdenciária normas jurídicas suficientemente densas, a ponto de servirem de parâmetro adequado de controle de convencionalidade, seja do bloco onusiano, seja do bloco interamericano. E, caso os tratados de direito sociais previdenciários sejam muito genéricos, possa o Judiciário utilizar tratados de direitos sociais não previdenciários, mas com o escopo de definir pedidos previdenciários, no exame de compatibilidade, de modo a concretizar os direitos humanos dos segurados da Previdência Social.

²⁸⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Poder Judiciário. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: uma análise empírica do poder judiciário brasileiro. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-sumario-executivo-comportamento-judicial-11-05-23.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023

5 ANÁLISE EMPÍRICA DO EXERCÍCIO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELA JUSTIÇA FEDERAL

A partir do problema destacado neste trabalho, quanto ao exercício ou não do controle de convencionalidade em matéria previdenciária, fez-se, com suporte nas linhas teóricas delineadas nos capítulos antecedentes, uma análise de natureza aplicada, exploratória e empírica da atuação da Justiça Federal nesta área, e, a partir das constatações, obter, por meio do método indutivo, conclusões acerca do referido controle por esse ramo da Justiça brasileira.

O recorte temporal correspondeu ao período de 03 de dezembro de 2008 a 15 de maio de 2023. O termo inicial corresponde à data do reconhecimento da supralegalidade dos tratados de direitos humanos, pelo STF,²⁸¹ por ser um importante marco do controle de convencionalidade, em que se ampliaram as possibilidades do seu exercício pelo Poder Judiciário nacional. O termo final corresponde à data da última busca nos repositórios jurisprudenciais.

Delimitou-se a pesquisa aos julgados de primeira e segunda jurisdição da Justiça Federal, como corte epistemológico, sem incluir terceiro grau, porque aquelas consubstanciam a porta primária de entrada das ações judiciais em matéria previdenciária. E por conta dessa posição estratégica, uma vez compreendendo a atuação dos magistrados nessas instâncias, a ampliação e otimização do exercício do controle de convencionalidade em matéria previdenciária, com utilização da grade protetiva dos direitos humanos previdenciários em tratados internacionais, podem gerar uma efetivação mais célere, efetiva e econômica dos direitos sociais previdenciários, não necessitando esperar a causa alcançar os tribunais superiores.

Assim, a busca compreendeu sentenças proferidas em Varas Cíveis e em Juizados Especiais Federais, bem como os acórdãos dos órgãos colegiados recursais, quais seja, os Tribunais Regionais Federais e as Turmas Recursais dos JEFs. Foram incluídos os julgados de Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência (TRU), porque se está ainda em segunda instância, vez que esse órgão jurisdicional é vinculado ao TRF, presidido por Desembargador Federal, e composto por presidentes das Turmas Recursais. Por outro lado, não foram incluídos os acórdãos da Turma Nacional de Uniformização (TNU), justamente por ser um terceiro grau

²⁸¹ STF, Pleno, **Habeas Corpus 87.585-8/TO**, relator Min. Marco Aurélio, julgado em 03/12/2008, publicado em 25/06/2009; STF, Pleno, **RE 466.343-1/SP**, relator Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, publicado em 05/06/2009.

de jurisdição, estando vinculado ao Superior Tribunal de Justiça, presidido por Ministro do STJ, e composto por juízes federais.

A busca jurisprudencial dos acórdãos dos TRFs ocorreu por meio do módulo Jurisprudência Unificada do Conselho da Justiça Federal (<https://www.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>), bem como dos sítios eletrônicos dos TRFs, tanto os links de pesquisa jurisprudencial, quanto os de consulta pública processual, conforme relação abaixo:

Tabela 1 - Sítios da internet para a busca jurisprudencial de julgados dos TRFs

TRF	LINK
TRF1	https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/ https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/
TRF2	https://www10.trf2.jus.br/consultas/jurisprudencia/ https://www10.trf2.jus.br/consultas/consultas-e-sistemas-processuais/
TRF3	https://web.trf3.jus.br/base-textual/ https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam
TRF4	https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/pesquisa.php?tipo=%201 https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_pesquisa
TRF5	https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#consulta https://pje.trf5.jus.br/pje/ConsultaPublica/listView.seam
TRF6	https://portal.trf6.jus.br/jurisprudencia-2/ ²⁸² https://portal.trf6.jus.br/consulta-processual/

Fonte: Autoral

Quanto aos acórdãos das TRs, utilizou-se o módulo Jurisprudência Unificada do Conselho da Justiça Federal (<https://www.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>), além da jurisprudência das Turmas Recursais constantes do site de cada TRF, conforme tabela a seguir:

²⁸² Até 15 de maio de 2023, último dia da coleta de julgados, o referido site de busca jurisprudencial do TRF6 estava “em construção”, razão pela qual utilizou, somente quanto a esse Tribunal, o repositório do JusBrasil.

Tabela 2 - Sítios da internet para a busca jurisprudencial de julgados dos TRs

TRs	LINK
TRs da 1ª Região	https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/juizado-especial-federal/jef/juizado-especial-federal/jurisprudencia/
TRs da 2ª Região	https://www10.trf2.jus.br/consultas/jurisprudencia/
TRs da 3ª Região	https://web.trf3.jus.br/base-textual/home/index/0
TRs da 4ª Região	https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2801
TRs da 5ª Região	https://jef.trf5.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia.php

Fonte: Autoral

Para identificar os julgados, foram utilizadas as seguintes palavras-chave: “controle de convencionalidade”; “direito previdenciário”; “direitos humanos”; “aferição convencional”; “supralegalidade”; “direito internacional dos direitos humanos”; “indivisibilidade dos direitos humanos”; “convencionalidade”; “convenção internacional”; “compatibilidade”.

No estudo empírico, foram incluídas, como já mencionado, as sentenças proferidas pelas Varas Cíveis e Juizados Especiais Federais. Infelizmente, não há um repositório jurisprudencial acerca destes provimentos judiciais no âmbito dos sites dos TRFs. Em maio de 2023, o TRF5 ampliou o seu sistema de busca jurisprudencial, denominada de JULIA, para obtenção de sentença; contudo, o acesso está ainda restrito a usuários cadastrados no TRF5. As sentenças com aplicação de controle convencionalidade em matéria previdenciária foram localizadas por intermédio dos acórdãos, que foram selecionados com base nos parâmetros já referidos.²⁸³

Constaram na análise empírica os julgamentos pelos TRFs dos recursos contra sentença proferida pela Justiça Estadual, no exercício da competência delegada, prevista na redação originária do § 3º do art. 109 da CRFB/88, o qual determina que serão processados e julgados na Justiça Estadual os pedidos judiciais em que for parte instituição de Previdência Social e segurado, quando a comarca não seja sede de Vara Federal. Esse dispositivo constitucional foi

²⁸³ Apenas duas sentenças não foram obtidas por intermédio dos acórdãos, tampouco encontradas nos sites de busca. Cuida-se de duas sentenças proferidas pelo magistrado Fabio Luiz de Oliveira Bezerra, que serão examinadas no tópico 5.3.9. Elas foram objeto de recursos inominados, mas a Turma Recursal no acórdão não fez referência a nenhuma das palavras-chave utilizadas na pesquisa. Há ainda uma terceira sentença, do mesmo juiz federal, mas, nesse caso, a Turma Recursal citou trecho da sentença no acórdão, o que possibilitou a colheita desse julgado pelos parâmetros adotados, embora não tenha a TR apreciado devidamente a matéria.

alterado pela EC n. 103/2019²⁸⁴ (Reforma da Previdência), mas foi mantida a competência delegada nessa situação relatada, quando não houver na comarca Vara Federal, tendo sido excluído apenas o trecho final do dispositivo, que dizia que “a lei poderá permitir que outras causas sejam também processadas e julgadas pela justiça estadual”.

Assim, embora os pedidos judiciais em matéria previdenciária possam, na hipótese constitucional do § 3º do art. 109 da CRFB/88, ser ajuizada na Justiça Estadual, a competência é federal, exercida de maneira delegada, mas o recurso contra a sentença continua sendo julgado pelo TRF. E dessa forma, como se coletou os acórdãos dos TRFs, evidentemente foram incluídos os julgados relativo à competência delegada.

As decisões monocráticas não foram objeto de análise, porque, em regra, não estão na busca automática dos TRFs, e, somente quando interposto agravo interno contra a decisões monocrática, e julgado pelo colegiado, o respectivo acórdão é publicado (de forma ampla para o público que não seja parte). Mas nessa situação o que se analisa é o acórdão do agravo interno (que é colegiado), não a decisão monocrática.

Também não se incluem no estudo empírico os acórdãos proferidos em processos que tramitam em segredo de justiça, porque somente estão disponíveis para as partes e seus advogados. Nessa situação, pode eventualmente haver alguns casos de controle de convencionalidade que, por essa impossibilidade técnica, não foram identificados, já que em muitos processos previdenciários, como pedido de benefícios por incapacidade, com doenças estigmatizantes, como HIV, ou com doenças de segregação compulsória, como tuberculose, e que há discussão do direito social previdenciário, correm em segredo de justiça, para efetivar o direito humano da privacidade e intimidade.

Ressalta-se ainda que, também por conta do corte epistemológico, não foi realizada pesquisa de opinião ou percepção, por meio de envio de formulários ou de entrevistas com magistrados, em uma abordagem qualitativa de pesquisa de campo.

Com base nos critérios acima indicados, e no recorte temporal referido, foram obtidos 35 precedentes nas Regiões da Justiça Federal: 1ª Região, 2ª Região, 3ª Região, 4ª Região e 5ª Região. Ressalte-se que não foram encontrados acórdãos proferidos pelo TRF 6ª Região.

²⁸⁴ “Artigo 109, § 3º: Lei poderá autorizar que as causas de competência da Justiça Federal em que forem parte instituição de previdência social e segurado possam ser processadas e julgadas na justiça estadual quando a comarca do domicílio do segurado não for sede de vara federal”. BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

Considerando que foram identificados apenas 35 julgados no universo de milhões de processos previdenciários que tramitaram no recorte temporal proposto na pesquisa (de 03 de fevereiro de 2008 a 15 de maio de 2023), pode-se concluir que o uso do controle de convencionalidade ainda é pouco utilizado na Justiça Federal em matéria previdenciária.

Além desses 35 julgados, de matéria especificamente previdenciária, foram encontrados, com as mesmas palavras-chave, vários julgados que, embora ementados ou indexados como direito previdenciário, são, a rigor, matéria de assistência social.

Esses julgados, por não serem de direito previdenciário, foram retirados do tratamento e da análise estatística do controle de convencionalidade pela Justiça Federal, que será apresentado no tópico 5.2, objetivo principal deste trabalho. Contudo, dada a estreita ligação da matéria assistencial com a previdenciária, sendo os dois ramos integrantes da Seguridade Social, e considerando ainda que, na esteira do protagonismo do direito do trabalho, a área assistencial foi a que se seguiu na efetivação de tratados internacionais de direitos humanos, é de bastante relevância trazer os julgados que aplicaram o controle de convencionalidade nessa área, inclusive para se extrair reflexos no direito social previdenciário, o que se passa a fazer.

5.1 INCONVENCIONALIDADE EM MATÉRIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, INDEXADA IMPROPRIAMENTE COMO DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Em primeiro lugar, é importante destacar que a seguridade social (previdência social, assistência social e saúde) é considerada como importante grade protetiva de direitos humanos, no contexto do direito internacional, como já visto, à luz do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos (abordado no tópico 3.2.1) e do princípio do bem-estar social (examinado no tópico 3.2.2).

Somado a isso, como apontado nas lições de Thiago Oliveira Moreira²⁸⁵, o direito internacional dos direitos humanos desempenha um papel crucial na proteção das pessoas e na regulamentação das relações entre os diversos sujeitos e atores que atuam no cenário internacional. Nesse sentido, concebendo-se a matéria previdenciária como partícipe do direito internacional dos direitos humanos, constata-se que a normativa de seguridade social internacional é extraída, assim como os demais direitos humanos, de dois sistemas, o onusiano

²⁸⁵ MOREIRA, Thiago Oliveira. A abertura do estado ao direito internacional e a jurisdição cooperativa: uma análise a partir do pensamento de Peter Häberle. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**. Anais do XIV Congresso de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. v. 8, p. 40-59.

e o regional interamericano, sendo oportuno lembrar, o que já afirmado antes neste trabalho, que esses sistemas de proteção dos direitos humanos (global e regional), não são excludentes, mas sim complementares.²⁸⁶

Nesse contexto, os distintos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em favor das pessoas amparadas. Com isso, dada a adoção do princípio da primazia da pessoa humana (visto no tópico 3.2.3), esses sistemas se complementam e se somam ao sistema nacional de proteção, a fim de promover a maior efetividade possível na proteção e na promoção dos direitos fundamentais. De fato, a principiologia dos direitos sociais são fundamentais no direito internacional dos direitos humanos²⁸⁷.

Diante das dificuldades enfrentadas na implementação da normativa internacional de seguridade social no Brasil, destaca-se um importante precedente proferido em 2010 pela 1ª Turma Recursal dos JEFs no estado do Ceará, que aborda questões relacionadas à concessão de benefício assistencial ao imigrante em situação de miserabilidade e com doença renal crônica terminal, no contexto jurídico brasileiro (processo 0507062-90.2009.4.05.8100)²⁸⁸.

Embora o benefício assistencial não esteja diretamente relacionado aos benefícios previdenciários de ordem contributiva do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ele é considerado um dos pilares da seguridade social, juntamente com a previdência e com a saúde, conforme estabelecido no art. 194 da CRFB/88²⁸⁹. Além disso, os benefícios assistenciais não possuem caráter contributivo (art. 203 da CRFB/88²⁹⁰), mas são geridos pelos órgãos e pelas agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O requerente do caso em tela é Mama Selo Djalo, imigrante, idoso, com doença crônica renal em fase terminal, que nasceu em Guiné-Bissau, país esse, assim como o Brasil, também colonizado por Portugal. Guiné-Bissau, à luz da discussão, ocupava à época a 173ª posição no

²⁸⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 37.

²⁸⁷ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça internacional**: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 37.

²⁸⁸ BRASIL. Justiça Federal da 5ª Região. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. Estado do Ceará. **Acórdão do julgamento de recurso inominado no processo n. 507062-90.2009.4.05.8100**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Mama Selo Djalo. Recurso improvido, por maioria. Relator para o acórdão Juiz Federal George Marmelstein Lima. Data do acórdão: 22/04/2010.

²⁸⁹ “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. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 fev. 2022.

²⁹⁰ “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 fev. 2022.

ranking do Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, estando entre os vinte países com piores índices de desenvolvimento humano no mundo.²⁹¹

Mama Djalo contraiu uma doença renal crônica terminal em 2005 e sem o tratamento adequado provavelmente morreria logo. Diante disso, ele conseguiu receber tratamento médico na Santa Casa de Misericórdia, por intermédio do sistema público de saúde brasileiro, mas quase foi deportado devido à expiração de seu visto de turismo e à falta de visto de permanência válido. Ele obteve tutela de urgência, deferida pelo juiz federal Alcides Saldanha, garantindo a sua permanência no Brasil até o fim de seu tratamento médico (processo n. 009.81.00.000642-6, tramitou na 10ª Vara/CE). O juiz federal Alcides Saldanha destacou, em sua decisão, que a permanência do estrangeiro no país era um dos únicos meios disponíveis para garantir a continuidade do tratamento médico, especialmente considerando que o país de origem de Mama Djalo, Guiné-Bissau, não possui uma estrutura médico-hospitalar adequada para tratar a doença que o acometeu, insuficiência renal crônica terminal por nefrosclerose hipertensiva.

Sob esse prisma, tem-se que a situação do imigrante em comento era, de fato, de extrema vulnerabilidade. Antes de adoecer, Mama Djalo fazia trabalhos informais, na cidade de Fortaleza, chegando a mendigar para sobreviver. Após ser diagnosticado com a doença renal crônica terminal, sua vida mudou drasticamente, pois precisou dedicar grande parte do seu tempo para fazer hemodiálise três vezes por semana. Infelizmente, sua saúde continuou a piorar, já que a doença é progressiva e irreversível. Mama Djalo, à luz do supracitado, não teve condições físicas para trabalhar e dependeu da ajuda de amigos para sobreviver.

A sentença que apreciou o pedido judicial de concessão de benefício assistencial a Mama Djalo, da lavra da juíza federal Cíntia Brunetta, em 12 de novembro de 2011, foi de procedência, concedendo o direito ao referido benefício, tendo sido interposto pelo INSS recurso inominado para a Turma Recursal.

O relator do recurso inominado na 1ª Turma Recursal, juiz federal José Vidal Silva Neto proferiu seu voto, dando provimento ao recurso do INSS, por entender que Mama Djalo era um imigrante ilegal sujeito à deportação, e, portanto, não teria direito ao benefício assistencial. Para o relator, seria contraditório reconhecer a ilegalidade da permanência de Mama Djalo no país e, ao mesmo tempo, conceder-lhe um benefício de prestação continuada.

²⁹¹ BRASIL. Justiça Federal da 5ª Região. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. Estado do Ceará. **Acórdão do julgamento de recurso inominado no processo n. 507062-90.2009.4.05.8100**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Mama Selo Djalo. Recurso improvido, por maioria. Relator para o acórdão Juiz Federal George Marmelstein Lima. Data do acórdão: 22/04/2010.

O segundo magistrado a votar, juiz federal George Marmelstein Lima, divergiu do relator, para negar provimento ao recurso inominado do INSS, mantendo assim a sentença que determinou a concessão do benefício assistencial.²⁹² Para o magistrado, Mama Djalo não se enquadrava mais na categoria de imigrante ilegal, pois, por meio de uma ordem judicial, estava autorizado a permanecer no país enquanto estivesse recebendo tratamento médico. Além disso, pontuou que “Guiné-Bissau e Brasil são membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a qual possui um acordo específico que permite a concessão de visto temporário para tratamento médico aos cidadãos da comunidade”, mesmo que a doença tenha sido contraída após a entrada no país de destino (arts. 3º e 4º).

O juiz federal George Marmelstein Lima então passou a fazer o exame de compatibilidade do conceito de “cidadão” contido no art. 1º da LOAS²⁹³ com as normas internacionais de direitos humanos, para saber se apenas o cidadão brasileiro tem direito ao benefício assistencial.

Num primeiro momento, o magistrado examinou a compatibilidade do dispositivo legal referido com o art. 2º, item 3, do PIDESC,²⁹⁴ para verificar se poderia adequar a compreensão de cidadão ao diploma internacional em tela. Na sequência, o magistrado constatou que o referido dispositivo convencional contém caráter limitador e poderia atuar em prejuízo do julgante no julgamento, não tendo considerado como parâmetro para controle de convencionalidade. De fato, o referido art. 2º, item 3, consubstancia uma norma limitadora, pois destaca que os países signatários do referido diploma internacional “poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais”.

Num segundo momento, o magistrado asseverou que, de acordo com a CRFB/88, o benefício assistencial é garantido a “quem dela necessitar” (art. 203), sem distinção de nacionalidade. Destacou-se que a LOAS, por sua vez, prevê que o benefício é concedido em detrimento da “pessoa portadora de deficiência” (art. 20). Para o magistrado, a palavra “pessoa”, que consta no texto legal, não se restringe aos brasileiros, mas abrange qualquer ser

²⁹² BRASIL. Justiça Federal da 5ª Região. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. Estado do Ceará. **Acórdão do julgamento de recurso inominado no processo n. 507062-90.2009.4.05.8100**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Mama Selo Djalo. Recurso improvido, por maioria. Relator para o acórdão Juiz Federal George Marmelstein Lima. Data do acórdão: 22/04/2010.

²⁹³ “Artigo 1º: A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

²⁹⁴ “Artigo 2º, item 3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais”.

humano. Nesse sentido, passou a abordar o conceito interpretativo estabelecido pelo art. 1º, I, do Pacto de San José da Costa Rica (1992), preceito este que impõe aos Estados-partes a “obrigação de respeitar os direitos”, garantindo o livre e pleno exercício dos direitos a toda pessoa, “sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”.

Dessa forma, segundo o magistrado, se Mama Djalo é um estrangeiro residente no país e não há norma expressa que o exclua do rol de beneficiários dos direitos assistenciais, o INSS não está autorizado a discriminá-lo na esfera administrativa, pois não há suporte jurídico para tal conduta. Em sua análise interpretativa afigurada entre a norma internacional (Pacto de San José da Costa Rica) e o direito interno (LOAS), ressaltou que o conceito de cidadania mencionado no art. 1º, da LOAS, não tem um significado técnico-eleitoral ou sociocultural, as que “sua utilização, provavelmente, foi decorrente de um descuido legislativo que empregou a palavra ‘cidadão’ em um sentido figurado”, de maneira que “não se pode interpretar esse artigo como uma exigência de cidadania brasileira para o recebimento do benefício”.²⁹⁵

Ao cabo de seu voto, o magistrado defendeu a criação de um modelo de regulamentação internacional que possa harmonizar os diversos códigos morais existentes para promoção da convivência pacífica entre todos, sugerindo que cada indivíduo seja tratado com respeito e com consideração, independentemente da sua origem. Para o julgador, essa iniciativa conforma a ideia de garantir a igualdade de direitos e de oportunidades para todas as pessoas, além-fronteiras e por intermédio de uma regulamentação internacional uniforme, como forma de garantir o cumprimento de direitos humanos e da matéria social no campo do direito interno.

O terceiro magistrado a votar, o juiz federal José Eduardo de Melo Vilar Filho, acompanhou o voto divergente do juiz federal George Marmelstein Lima, resultando em julgamento desfavorável ao INSS, com rejeição do recurso inominado, por maioria, mantendo-se a sentença concessiva do benefício assistencial ao Mama Djalo. O acórdão transitou em julgado em 28 de maio de 2010.

Embora o julgado tenha ocorrido em 22 de abril de 2010, cabe salientar que a 2ª Turma Recursal não mencionou a Convenção de Nova Iorque e seu Protocolo Facultativo, que já haviam sido aprovados com equivalência à emenda constitucional, conforme Decreto 6.949, de

²⁹⁵ BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm. Acesso em: 08 mai. 2023.

25 de agosto de 2009²⁹⁶. A Convenção em destaque foi o primeiro tratado de direitos humanos aprovado nos termos do § 3º, do art. 5º, da CRFB/88.

O precedente “Mama Djalo” constitui um passo importante para ampliação do exercício do controle de convencionalidade das normas brasileiras em matéria de seguridade social. É inegável o uso do controle de convencionalidade, exercido por meio do voto do referido magistrado *ex officio*, raro em julgamentos que envolvam demandas tratando temas da Seguridade Social (previdência, assistência social e saúde). A análise do referido precedente fez prevalecer a aplicação dos princípios *pro persona* e da indivisibilidade dos direitos humanos, mesmo não se referindo expressamente a eles, conferidos em matérias de direitos sociais como norma de direitos humanos.

Resta claro também que o magistrado não adotou expressamente nenhuma das correntes da teoria hierárquica dos tratados, seja supralegalidade, seja constitucionalidade, em relação ao tratado internacional utilizado como parâmetro do controle de convencionalidade, qual seja, o Pacto de San José. Percebe-se, por outro lado, que o julgador adota, de forma indireta, o modelo heterárquico, conforme se verifica no seguinte trecho do voto proferido:²⁹⁷

Hoje, é fato, o mundo está se globalizando. As fronteiras estão desaparecendo. A economia é uma só. A ética é uma só ou, pelo menos, almeja ser uma só. O mundo caminha para a construção de um projeto ético comum. Se a idéia de um código moral uniforme para todos os habitantes do planeta é uma utopia irrealizável e, em certo sentido, indesejável (por ser demasiadamente pretensiosa e arrogante), percebe-se cada vez mais a necessidade de se desenvolver um modelo de regulamentação internacional que possa, pelo menos, harmonizar a pluralidade de códigos morais existentes, rumo a uma convivência pacífica entre todos os povos, onde cada ser humano possa ser, de fato e de direito, tratado como igualmente merecedor de respeito e consideração, independentemente de qualquer qualificativo.

O voto proferido pelo magistrado, dessa forma, abre importante precedente na construção de uma nova concepção de interação entre direito internacional e direito nacional, de maneira inovadora, mediante a efetivação de direitos humanos sociais, relativos à seguridade social, por via do controle de convencionalidade.

O julgado em tela, cabe ressaltar, foi anterior ao precedente firmado pelo STF no RE 587.970/SP, em 20 de abril de 2017, no sentido de que “a assistência social prevista no artigo

²⁹⁶ BRASIL. Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d_6949.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

²⁹⁷ BRASIL. Justiça Federal da 5ª Região. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. Estado do Ceará. **Acórdão do julgamento de recurso inominado no processo n. 507062-90.2009.4.05.8100**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Mama Selo Djalo. Recurso improvido, por maioria. Relator para o acórdão Juiz Federal George Marmelstein Lima. Data do acórdão: 22/04/2010.

203, inciso V, da Constituição Federal beneficia brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País, atendidos os requisitos constitucionais e legais”.

Comentando o precedente do STF, afirmam Ellen Mendes, Thiago Oliveira Moreira e Fabio Bezerra que, apesar de constituir um julgamento importante para a consolidação dos direitos dos migrantes no Brasil, “não houve a concretização do princípio da igualdade e isonomia, uma vez que exclui todos aqueles migrantes que não estão regulares no país”.²⁹⁸

Nesta mesma matéria de concessão de benefício assistencial à pessoa com deficiência, foram ainda identificados oito acórdãos²⁹⁹ na Justiça Federal de 1ª Região, especificamente na 1ª Turma Recursal dos JEFs no estado do Pará, de relatoria do magistrado Paulo Máximo de Castro Cacimbinha. Constatou-se, nos respectivos casos, em sede de segundo grau, uma referência ao art. 18 do Protocolo de San Salvador, o qual dispõe que: “toda pessoa afetada por diminuição de suas capacidades físicas e mentais tem direito a receber atenção especial, a fim de alcançar o máximo desenvolvimento de sua personalidade”.

Embora todos os recursos tenham sido parcialmente providos, observa-se que houve apenas uma avaliação convencional do art. 20, § 2º, da LOAS, embora não tenha utilizado a denominação de controle de convencionalidade. Quanto ao modelo de interação entre normas nacionais e internacionais, o julgado nada mencionou.

Expostos e analisados os julgados em matéria de assistência social, que foram indexados como previdenciário fosse, mas que exerceram com correção e inovação o controle de convencionalidade, passa-se a abordar os casos especificamente previdenciário na atuação da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, principiando pelos metadados estatísticos.

5.2 METADADOS ESTATÍSTICOS DA ATUAÇÃO JUDICIÁRIA FEDERAL NO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE EM DIREITO PREVIDENCIÁRIO

É importante ressaltar que, ao contrário do estudo dos precedentes no Direito do Trabalho em relação ao controle de convencionalidade, no âmbito do Direito Previdenciário,

²⁹⁸ MENDES, Ellen de Nazaré dos Santos; MOREIRA, Thiago Oliveira; BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. O benefício de prestação continuada dos migrantes: uma análise à luz da não discriminação em razão da condição migratória. In: MEDEIROS, Bruna Agra et al (orgs.). **Anais. IIº Congresso Brasileiro de Direito Aplicado: inovação e Sociedade**. p. 13-21. Natal: Polimatia, 2023. p. 20.

²⁹⁹ Processos n. 0003579-32.2017.401.3900; 0002477-72.2017.401.3900; 0036042-61.2016.401.3900; 0010032-52.2016.401.3900; 0021742-94.2016.401.3900; 0003775-30.2016.401.3902; 0001006-40.2016.401.3906 e 0000975-20.2016.401.3905.

essa análise ainda é extremamente recente. Portanto, a pesquisa atualmente disponível sobre esse tema é escassa e ainda não está amplamente difundida nesse contexto.

Iniciou-se com um mapeamento dos julgados em que ocorreu o exercício do controle de convencionalidade pelo magistrado, seja de forma direta ou indireta, que abordaram integral ou parcialmente essa questão. Além disso, buscou-se identificar os casos em que houve a simples aplicação de convenções ou de normas internacionais como fundamentação para as decisões judiciais em matéria previdenciária, bem como os casos em que a tese de convencionalidade não foi acolhida. Foram trabalhadas na investigação os tipos de tratados internacionais que foram utilizados nos julgados como parâmetro para o controle de convencionalidade.

Quanto ao mapeamento, tem-se, na tabela, a contagem dos julgados identificados pelos critérios adotados na pesquisa, em cada Região da Justiça Federal:

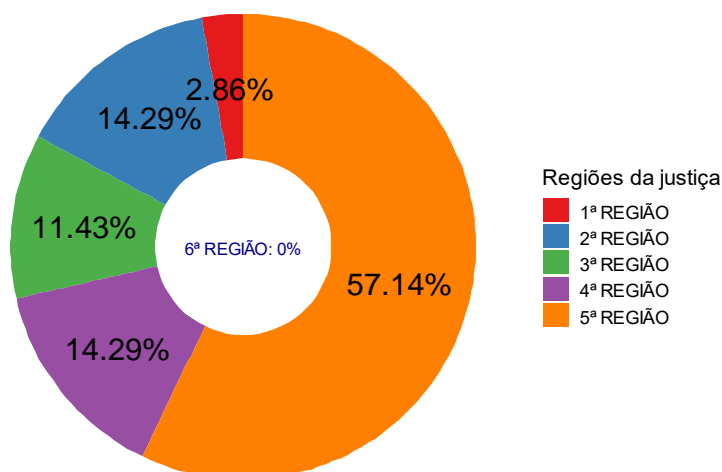
Tabela 3 - Contagem dos julgados da Justiça Federal, por Região

Região da JF	Contagem	Porcentagem (%)
1ª Região	1	02,86
2ª Região	5	14,29
3ª Região	4	11,43
4ª Região	5	14,29
5ª Região	20	57,14
6ª Região	0	00,00

Fonte: Autoral

Abaixo, tem-se a perspectiva em gráfico de percentagem:

Gráfico 2 - Percentagem dos julgados da Justiça Federal, por Região

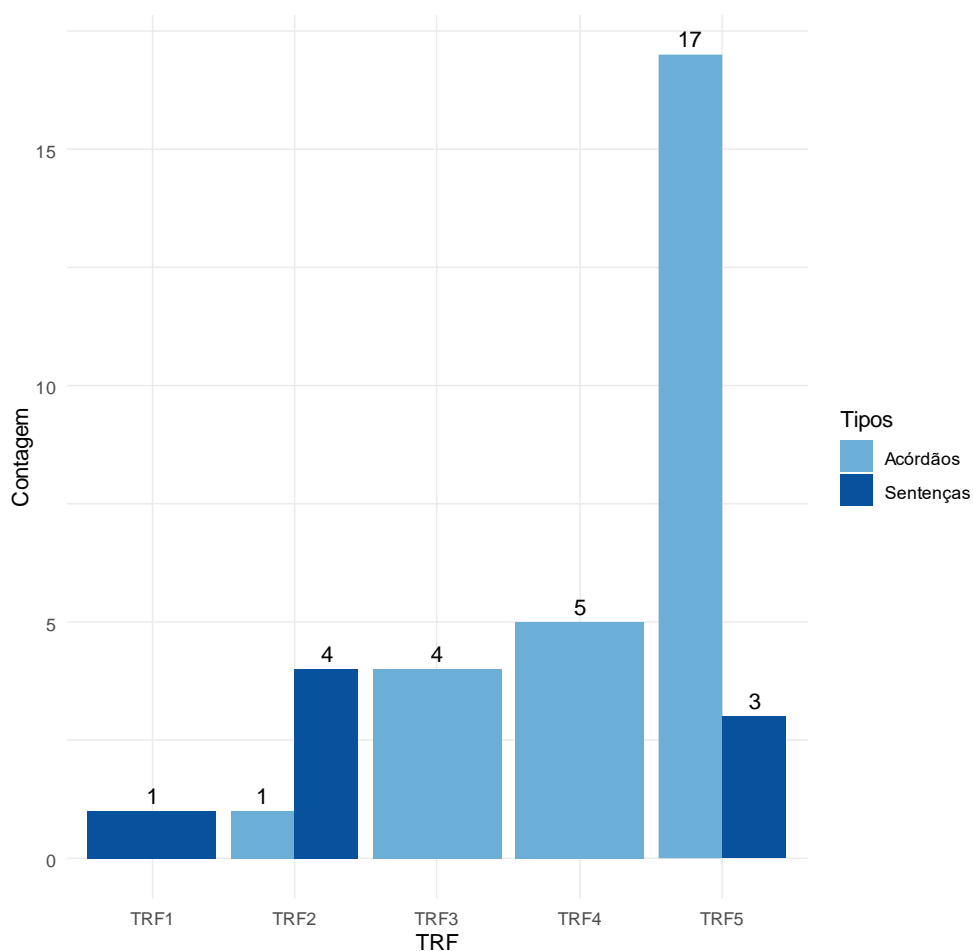


Fonte: Autoral

No âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, foi identificado e analisado 1 (um) julgado, correspondendo a um percentual de 2,86% em relação ao total. Na Justiça Federal da 2ª Região, foram examinados 5 documentos, representando um percentual de 14,29%. Na Justiça Federal da 3ª Região, foram considerados 4 documentos, totalizando 11,43%. Quanto à Justiça Federal da 4ª Região, foram analisados 5 documentos, o que equivale a 14,29%. Na Justiça Federal da 5ª Região, foram examinados 20 documentos, correspondendo a 57,14% do total. E na Justiça Federal da 6ª Região, nenhum documento foi identificado em matéria previdenciária.

Tem-se, abaixo, gráfico indicando o quantitativo de sentenças e acórdãos em cada Região da Justiça Federal, que incluem processos de procedimento comum (sentenças de varas cíveis, e acórdãos do TRF) e processos do sistema de Juizado Especial Federal (sentenças de JEF e acórdão das TRs):

Gráfico 3 - Quantidades de acórdãos e sentenças por TRF analisados



Fonte: Autoral

Constata-se que, na Justiça Federal da 1ª Região, foram identificados apenas uma sentença, nenhum acórdão. A sentença, como ser verá, foi proferida na 17ª Vara Cível/MG.

Na Justiça Federal da 2ª Região, observa-se que foram identificados 1 (um) acórdão (20% dos julgados nessa Região) e 4 (quatro) sentenças (80%). O acórdão mencionado foi proferido pela Turma Especializada do TRF2, da relatoria do Desembargador Federal Aluísio Gonçalves de Castro Mendes. As sentenças foram proferidas pelo mesmo magistrado (juiz federal Aylton Bonomo Júnior), na 2ª Vara Cível/ES.

Na Justiça Federal da 3ª Região, só foram identificados acórdãos, total de 4 (quatro). Dois deles são da 1ª Turma Recursal/MS, da relatoria da juíza federal Raquel Domingues do Amaral; e os outros dois são da 10ª Turma do TRF3, um da relatoria do Desembargador Federal Baptista Pereira e o segundo da relatoria do Desembargador Federal Nelson Porfírio.

Na Justiça Federal da 4ª Região, percebe-se que só foram identificados acórdão, total de 05 (cinco), nenhuma sentença. Todos os acórdãos foram proferidos pela 3ª Turma Recursal/PR, sendo três da relatoria do juiz federal José Antônio Savaris, enquanto dois, da relatoria juiz federal Gilson Luiz Inácio.

Já na Justiça Federal da 5ª Região, foram identificados 17 (dezessete) acórdãos (representa 85% do total de julgados encontrados) e 03 (três) sentenças (correspondendo a 15% do total).³⁰⁰ Foram 16 acórdãos de Turmas Recursais (SE, PE, RN), 01 (um) acórdão da TRU e 3 (três) sentenças da 7ª Vara Federal/RN.

A contagem dos julgados acima não significa comprovação do exercício do controle de convencionalidade, sendo necessário examinar um a um dos julgados, para avaliar o resultado (se afastou ou não a norma nacional) e a sua fundamentação (qual bloco de convencionalidade, qual tratado utilizado, qual a natureza), e também avaliar o tipo de ação judicial ou classe processual.

Quanto à classe processual, nas estatísticas e base de dados do Poder Judiciário, corresponde ao procedimento adotado no âmbito judicial para atender a uma demanda específica, mas pode depender da sua nomenclatura em alguns casos de acordo com o foro jurisdicional específico. Por sua vez, o assunto processual diz respeito à matéria ou aos temas discutidos nos processos, indicando a natureza do litígio em questão. A movimentação

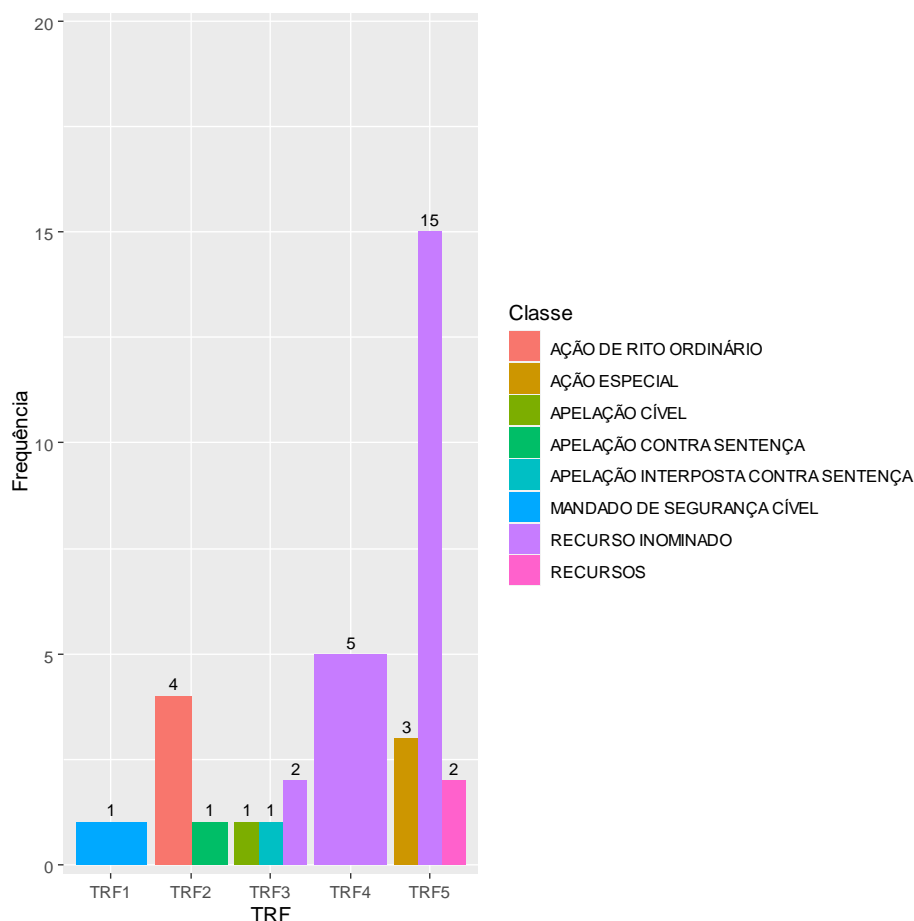
³⁰⁰ Processos n. 0506666-33.2016.4.05.8500; 0507372-50.2015.4.05.8500; 0500005-26.2016.4.05.8504; 0503208-65.2017.4.05.8502; 0503208-65.2017.4.05.8502; 0500920-41.2017.4.05.8504; 0502519-24.2017.4.05.8501; 0500789-38.2018.4.05.8502; 0501435-48.2018.4.05.8502; 0507610-64.2018.4.05.8500; 0502926-93.2018.4.05.8501; 0508305-18.2018.4.05.8500; 0504006-89.2018.4.05.8502; 0517013-85.2012.4.05.8300; 0506427-62.2021.4.05.8400; 0517365-19.2021.4.05.8400 e 0518491-41.2020.4.05.8400.

processual engloba o registro dos procedimentos e das etapas que impulsionam o andamento do processo ao longo do tempo.

É importante ressaltar que as tabelas de classes e de movimentos processuais já eram utilizadas pelo PJES (Poder Judiciário Estadual), porém foram substituídas por tabelas padronizadas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Além disso, a tabela de assuntos não existia anteriormente e foi recentemente incorporada aos sistemas informatizados, proporcionando melhor organização e categorização das temáticas abordadas nos processos³⁰¹.

Dito isto, apresenta-se a análise das classes processuais em que foram prolatados os provimentos selecionados quanto à persecução do controle de convencionalidade em direito previdenciário. No gráfico a seguir, tem-se a contagem das classes processuais:

Gráfico 4 - Classes processuais dos julgados selecionados, por TRF



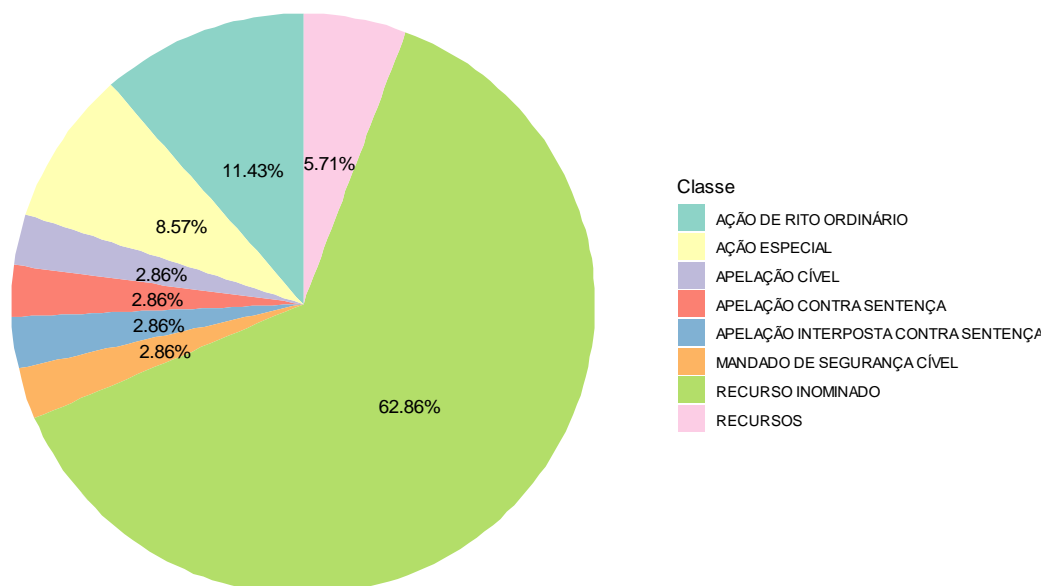
Fonte: Autoral

³⁰¹ ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Manual de tabelas processuais unificadas do usuário externo.** Disponível em: http://www.tjes.jus.br/PDF/Manual_TabUnif_Usuario_Externo.pdf. Acesso em: 28 mai. 2023.

Verifica-se que a classe processual mais utilizada nos documentos analisados varia de acordo com cada TRF. No TRF5, por exemplo, o recurso inominado foi a classe processual mais frequente, seguido pelas ordens de ação de rito ordinário, apelação interposta contra sentença, ação especial, mandado de segurança, recursos e apelação cível.

No gráfico a seguir, indica-se a contagem da classe processual, em percentuais, considerando todas as Regiões:

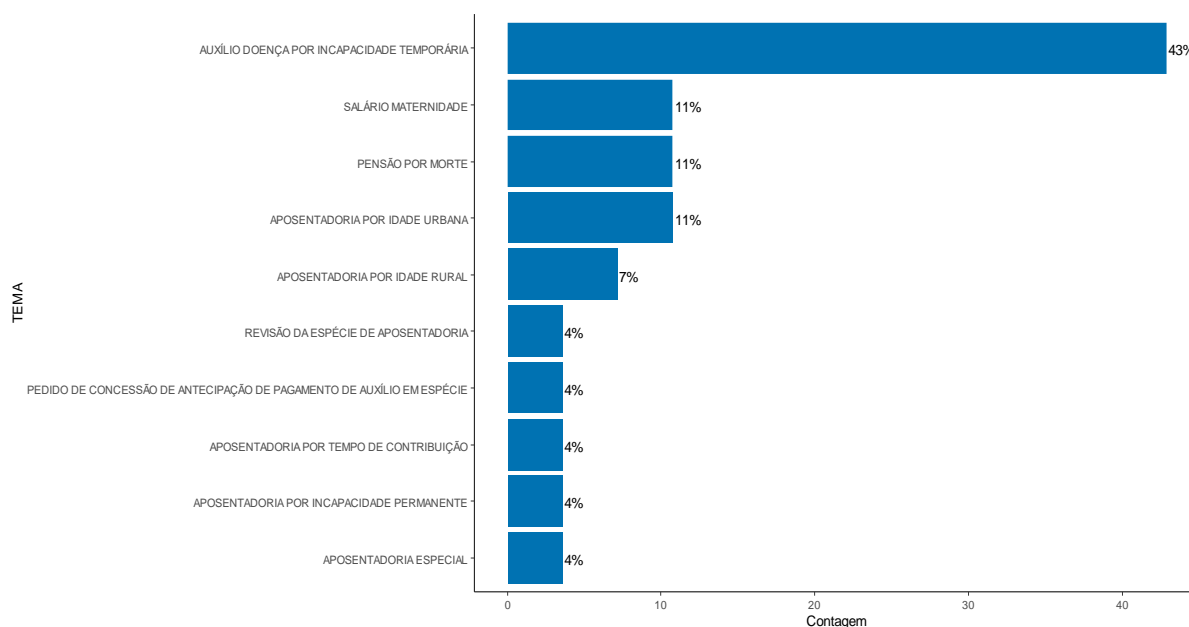
Gráfico 5 - Classe processual dos julgados em percentual



Fonte: Autoral

Constata-se que a classe dos recursos inominados no âmbito dos JEFs representa 62,86% dos julgados analisados, seguido das ações especiais que estão também nos JEFs com 8,57%. Ou seja, mais de 80% dos julgados refere-se ao sistema de juizado especial federal. Por outro lado, 11,43% são ações do rito ordinário, 2,86% são mandado de segurança, 2,86% são apelações e 5,71% refere-se a outros recursos.

Importa também indicar, como metadados, os tipos de benefícios previdenciários a que se referem os julgados selecionados na pesquisa, o que se pode conferir do gráfico a seguir:

Gráfico 6 - Benefícios previdenciários (tema) em percentuais analisados nos julgados

Fonte: Autoral

Os temas das ações judiciais analisadas, que envolvem norma internacional, podem ser descritos da seguinte forma: o auxílio por incapacidade temporária representa 43% dos casos examinados. Já a pensão por morte, o salário maternidade e a aposentadoria por idade urbana representam 11% cada. Por outro lado, o tema da aposentadoria rural corresponde a 7% dos casos analisados. Verifica-se também que há uma porcentagem de 4% para os temas que envolvem a revisão da espécie de aposentadoria, pedido de concessão de antecipação de pagamento de auxílio doença, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por incapacidade permanente e aposentadoria especial.

Por fim, no que diz respeito aos benefícios de aposentadoria por idade rural, eles possuem uma amostragem de 8%. Já o benefício de revisão de aposentadoria, pedidos genéricos de benefícios em espécie, benefício por incapacidade e antecipação de pagamento, restabelecimento de auxílio doença com pedido de conversão em aposentadoria por invalidez, aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial, todos possuem uma representação de 4% cada em relação à investigação documental em questão.

Expostos os metadados da presente abordagem empírica da atuação da Justiça Federal quanto ao controle de convencionalidade em matéria previdenciária (especificamente a contagem dos

julgados, por TRFs, por classes processuais e por tipo de benefícios), passa-se a fazer a análise de cada julgado selecionado, para dispor sobre o tema apreciado.

Apresentam-se, em primeiro lugar, os julgados por temas cujo resultado do controle de convencionalidade foi o reconhecimento da inconvenção da norma brasileira (tópico 5.3), para depois discorrer sobre os temas com declaração de convencionalidade (tópico 5.4).

5.3 INCONVENÇÕES RECONHECIDAS PELA JUSTIÇA FEDERAL

O presente tópico trata dos temas que tiveram inconvenções reconhecidas pela Justiça Federal, seja de forma expressa, seja de maneira implícita. Com esse objetivo, foram organizados os casos por temas, a fim de facilitar a interpretação e compreensão de cada caso específico.

Nesse sentido, o primeiro tema a ser abordado é a exigência do prévio requerimento administrativo em situação de pandemia.

5.3.1 Exigência de prévio requerimento administrativo em situação pandêmica

No âmbito da Justiça Federal da 4ª Região, foram selecionados e examinados cinco acórdãos³⁰² da 3ª Turma Recursal dos JEFs, no estado do Paraná, sendo relevante destacar que todos esses julgamentos ocorreram durante o período da pandemia da COVID-19, gerando efeito e causa em várias situações que assolaram o mundo na época.

Para tanto, faz-se necessário ressaltar que, nos três primeiros acórdãos, a relatoria foi proferida pelo magistrado José Antônio Savaris, enquanto, nos dois últimos, pelo magistrado Gilson Luiz Inácio.

Como dito, os precedentes em questão julgaram o mesmo tema que se vincula ao pedido de restabelecimento de benefício previdenciário, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, em que se analisou a compatibilidade do art. 4º da Lei 13.982/2020, em face de tratados internacionais de direitos humanos.

A interrupção das atividades dos médicos peritos federais, por conta da pandemia, resultou na impossibilidade de análise e tramitação de processos relacionados à concessão de benefícios por incapacidade. Como medida temporária, foi estabelecida a possibilidade de

³⁰² Processos n. 5003501-25.2020.4.04.7016, 5000654-96.2020.4.04.7033, 5008644-34.2020.4.04.7003, 5007982-70.2020.4.04.7003 e 5037981-77.2020.4.04.7000.

antecipação de um salário mínimo em forma de auxílio-doença, conforme previsto no art. 4º da Lei 13.982/2020.

Extrai-se, no caso em tela, que a recorrente alegou, no âmbito administrativo, estar em uma situação de urgência devido à sua incapacidade para o trabalho e à falta de recursos para sua subsistência, e ficou aguardando o término do regime de plantão do INSS. No entanto, na época do indeferimento administrativo, o prazo para o fim desse regime era indefinido e estava previsto até 13/11/2020, sem a perspectiva imediata de retorno das perícias médicas³⁰³.

Conforme evidenciado no presente contexto, durante o auge da pandemia, muitos segurados foram impedidos de realizar perícias médicas e de garantir seu próprio sustento, assim como o de suas famílias. As medidas de suspensão dos atendimentos previdenciários resultaram em um aumento significativo de processos judiciais, devido às restrições enfrentadas pelas Agências da Previdência Social (APS) para seu pleno funcionamento. Diante desses obstáculos, os segurados não tiveram outra opção senão recorrer ao Judiciário a fim de garantir a marcação das perícias e o atendimento mínimo aos segurados que demandam a prestação previdenciária.

Nos julgados em questão, importa ponderar que, embora houvesse uma situação excepcional ocasionada pelo momento de emergência de saúde pública referendado pelo Decreto Legislativo 6, de 20/03/2020³⁰⁴, existia outra questão tão importante para ser tratada, a vida de milhares de segurados em todo Brasil que dependiam da abertura das referidas APS para proceder ou requerer determinado benefício, quase sempre, de natureza alimentar.

As flexibilizações do procedimento administrativo das APS, por força da digitalização, não foram suficientes para atender e gerenciar situações que frequentemente remetem a pessoas com um baixo índice de escolaridade, tornando as possibilidades sugeridas pela Previdência Social totalmente insuficientes no âmbito do fornecimento do serviço público previdenciário.

O magistrado relator assentou que o art. 4º da Lei 13.982/2020 não solucionou adequadamente o grave problema enfrentado pelos segurados, resultando em uma considerável insegurança jurídica no âmbito da sociedade brasileira. Nesse âmbito, refere-se o magistrado José Antônio Savaris:

³⁰³ Processos n. 5003501-25.2020.4.04.7016.

³⁰⁴ Reconhece-se, conforme estabelecido no art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a existência do estado de calamidade pública, de acordo com a solicitação do Presidente da República transmitida por meio da Mensagem n. 93, de 18 de março de 2020. BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria n. 6, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre a antecipação de um salário-mínimo mensal ao requerente do benefício de auxílio-doença, devido à incapacidade temporária para o trabalho, nos termos do art. 4º da Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm. Acesso em: 25 mai. 2023.

Diante desse quadro fático e normativo, não se justificava a suspensão dos serviços públicos a cargos dos médicos peritos, para análise da capacidade laboral dos segurados da previdência social. Antes, deveria ter sido mantido à cidadania o processamento de requerimentos administrativos de benefícios urgentes, mediante prestação de serviços médicos essenciais, observados os protocolos clínicos necessários para a prevenção da COVID-19³⁰⁵.

Diante do contexto apresentado, tornou-se necessário analisar a exigência do prévio requerimento administrativo, abordado no tema 350 do STF. Nesse tema, discute-se a necessidade de indeferimento do requerimento administrativo, mediante o recebimento de uma carta com a negativa, como condição para propor uma ação judicial.

As alegações do INSS no sentido da exigência do indeferimento obtiveram êxito parcial, tendo o STF decidido que o segurado não pode ajuizar demanda sem requerimento administrativo prévio, mas ressaltou duas hipóteses: a) para pedido de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício; b) ou quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. Essa questão foi examinada nos autos dos processos ora analisados na 1ª Turma Recursal dos JEFs na Justiça Federal da 4ª Região.

Dito isto, os julgados constataram a incompatibilidade do art. 4º da Lei n. 13.982/2020 com o art. 25, item 1 da CADH, que dispõe o seguinte:

Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízos ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando nos exercícios de suas funções oficiais³⁰⁶.

Nesse contexto, a CADH estabelece o direito universal de todo ser humano ter acesso a um recurso rápido e efetivo para se proteger contra violações de direitos fundamentais. Além disso, esse importante diploma internacional ressalta que essa proteção se aplica mesmo quando os atos violadores são praticados por agentes em exercício de suas funções oficiais.

Paralelamente ao texto internacional, a premissa fundamental estabelecida nesses julgamentos, além do apoio normativo internacional, foi a de que a condição necessária para a

³⁰⁵ Processo n. 5003501-25.2020.4.04.7016.

³⁰⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

judicialização é a existência de lesão ou ameaça a um direito, conforme disposto no art. 5º, XXXV, da CRFB/88³⁰⁷.

Com efeito, o magistrado relator afirmou que é inadmissível que a burocracia estatal subestime os direitos previdenciários, os quais devem ser garantidos em sua plenitude. Nesse âmbito, a proteção judicial, protegida com campo internacional e interno, desempenha um relevante protagonismo para assegurar a efetividade do gozo desses direitos³⁰⁸.

Com esses fundamentos, a Turma Recursal deu provimento ao recurso inominado, anulando a sentença, preservando, contudo, os efeitos da tutela provisória.

Quanto ao modelo de interação de normas, os julgados não se referiram expressamente, mas, constata-se, ante a fundamentação, que adotaram o modelo hierárquico de suprallegalidade. Para efeito do tratamento estatístico do tópico 5.5, passa-se a denominar de suprallegalidade implícita. O tratado internacional utilizado como parâmetro para o controle de convencionalidade foi a CADH, que está inserido no bloco interamericano, não tendo natureza de direito social previdenciário. Os julgados realizaram o controle de convencionalidade, mas não utilizaram essa denominação.

Encerrado este primeiro tema, examina-se outra matéria também relacionada com a atuação administrativa do INSS, inclusive dentro dos impactos que foram abordados no tópico 4.2, revelando-se mais uma importante preocupação com o alto volume de processos administrativos indeferidos e que deságuam no Poder Judiciário.

5.3.2 Prazo para análise administrativa dos benefícios previdenciários

A sentença proferida no processo 1025228-74.2019.4.01.3800, da lavra do magistrado Pedro Pereira Pimenta, no âmbito da Justiça Federal da 1ª Região, na 17ª Vara Cível/MG, trata da duração razoável do processo como direito fundamental com escopo ao pedido de revisão de aposentadoria pelas vias de mandado de segurança.

O referido pleito de primeiro grau abordava acordo homologado para flexibilidade dos prazos de 30 a 90 dias para análise de benefícios previdenciários no âmbito do INSS. O referido acordo foi firmado entre o STF, Ministério Público Federal (MPF), Ministério da Cidadania

³⁰⁷ Artigo 5º, inciso XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

³⁰⁸ Processo n. 5003501-25.2020.4.04.7016.

(MC), Defensoria Pública (DPU) e INSS, por meio dos efeitos do Recurso Extraordinário (RE) n. 1.171.152/SC.

Apesar de o acordo em destaque ter sido firmado no âmbito de repercussão geral para flexibilizar os referidos prazos de análise de benefícios por parte do INSS, o referido magistrado *a quo* realizou o controle de convencionalidade utilizando como parâmetro o art. 8º da CADH, que versa sobre celeridade do processo. Assim, a segurança do *mandamus* foi concedida diante da demora excessiva para apreciação do pedido administrativo, entendendo que o alargamento dos prazos seria inconveniente, inclusive o acordo celebrado pelo STF no julgamento do RE n. 1.171.152/SC.

Além dessa fundamentação, o magistrado invocou também o art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/88, que consagra garantia constitucional da duração razoável do processo, concebido pela Reforma do Judiciário por meio da EC/2004.

Não obstante ter realizado o controle, não adotou as expressões “convencionalidade” ou “incompatibilidade”. Logo, houve exercício do controle de convencionalidade, mas de maneira não expresso.

Quanto ao modelo de interação de normas, o julgado não se referiu expressamente a nenhum, mas, constata-se, ante a fundamentação, que adotou o modelo hierárquico de suprallegalidade. Assim, conforme dito, no tópico anterior, para tratamento estatístico do tópico 5.5, passa-se a denominar de suprallegalidade implícita.

Em síntese, o tratado internacional utilizado como parâmetro para o controle, a CADH, que está inserido no bloco de convencionalidade interamericano, não tem natureza de direito social previdenciário. A norma nacional objeto do controle tem natureza processual, não previdenciária. O julgado realizou o controle de convencionalidade, mas não utilizou essa denominação.

5.3.3 Competência territorial em ação previdenciária cujo autor seja criança

Constata-se acórdão³⁰⁹ do TRF2, de relatoria do magistrado Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, que julgou apelação em face de sentença que extinguiu o pedido judicial de pensão por morte, sem resolução de mérito, em razão de ausência de citação de menor.

A autora alega ter vivido em união estável com o falecido segurado da Previdência Social e, portanto, teria direito a uma cota-parte da pensão deixada por ele. Além disso, ressalta-

³⁰⁹ Processo n. 201102010051400.

se que o filho da autora, fruto da relação com o ex-segurado, também recebe uma parte da pensão, juntamente com a ex-esposa do falecido.

No presente precedente, o julgador decidiu não aplicar o art. 47 do Código de Processo Civil (CPC), que foi utilizado pelo juiz de primeira instância para extinguir o processo em questão.

O relator entendeu que o art. 227 da CRFB/88 e o art. 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança³¹⁰ devem ser aplicados. Esses dispositivos visam garantir o princípio do melhor interesse da criança, estabelecendo que todas as decisões judiciais devem respeitar e priorizar a proteção máxima da criança:

Assim, conforme bem salientado no parecer ministerial adotado como razões de decidir: a solução dada pelo Juízo a quo, a qual prescreve a aplicação mecânica da regra processual em questão, implica em ofensa aos princípios do devido processo legal e da proteção integral à criança, nas vertentes dos (sub) princípios da efetividade e do melhor interesse da criança; 5. O princípio do melhor interesse, previsto no art. 227 da Constituição Federal e **no artigo 3º da Convenção Internacional dos Direitos da Criança**, determina que todas as decisões, inclusive judiciais, que digam respeito à criança, devem priorizar a proteção dos seus interesses, os quais prevalecerão sobre os demais. Em virtude desse princípio, **afigura-se possível a flexibilização de normas cogentes quando essas tiverem por resultado situação mais gravosa ao menor [...]**³¹¹ (grifado).

Constata-se que, de certa forma, o magistrado, mesmo que indiretamente, fundamentou suas razões pela incompatibilidade do referido art. 47 do CPC em razão da inteligência do art. 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Não obstante, ressaltou-se que, com base na referida norma internacional, afigurava-se possível a flexibilização de normas cogentes, ou seja, entendeu-se que a norma internacional pode relativizar o conteúdo obrigatório legal em prol das garantias universais contidas no referido dispositivo do art. 3º da Convenção em comento.

Nota-se que o princípio *pro persona*, ainda que não mencionado, foi usado indiretamente no caso concreto, restando a apelação provida nos termos dos pedidos recursais, para anular a sentença de primeiro grau.

O julgado não se posicionou expressamente sobre o modelo de interação das normas, mas percebe-se que indiretamente adota a heterárquia, haja vista que interpreta o tratado internacional juntamente com interpretação de normas nacionais, sem hierarquia entre os dois, em um franco diálogo.

³¹⁰ Promulgada pelo Decreto 99.710/1990.

³¹¹ Processo n. 201102010051400.

O tratado utilizado como parâmetro de controle (art. 3º da Convenção sobre os Direitos da Criança) pertence ao bloco de convencionalidade onusiano, não tendo natureza de direito social previdenciário.

A norma jurídica nacional afastada foi o art. 47 do CPC, também sem natureza previdenciária, mas utilizada em processo em que se postulava benefício previdenciário de pensão por morte. Os julgados realizaram o controle de convencionalidade, mas não utilizaram essa denominação.

5.3.4 Exigência de prova material para a mulher em aposentadoria rural por idade, sem considerar a documentação do marido

Foram coletados dois acórdãos³¹² proferidos pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da 3ª Região, de relatoria da magistrada Raquel Domingues do Amaral, a qual exerceu controle de convencionalidade de ofício, na mesma temática.

Os julgados em tela versam sobre aposentadoria por idade rural. O tema central da demanda aborda a aplicação do princípio da igualdade entre homens e mulheres nas relações jurídicas previdenciárias decorrentes do exercício de atividades laborativas rurais, tanto como empregada rural quanto em regime de economia familiar³¹³.

Importante ressaltar que a magistrada, em seu voto, adotou expressamente o caráter de supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, conforme se verifica desta passagem:

No presente caso, apesar de o autor não ter invocado na causa de pedir próxima de sua demanda a aplicação do art. 5o., I, da CR'88, **bem assim as normas supraleais de igualdade de gênero das quais o Brasil é signatário**, o tão só fato de ter alegado a existência de desigualdade de tratamento para fins laborais e previdenciários entre homem e mulher, marido e esposa, traz para o bojo do processo toda essa discussão, que deveria ter sido empreendida em primeiro grau [...] ³¹⁴ (grifado).

Verifica-se que as normas de caráter supralegal são aquelas não recepcionadas pelos ritos do § 3º do art. 5º da CRFB/88. Percebe-se que *ex-offício* a magistrada entendeu pelo reconhecimento da norma internacional de caráter supralegal, como foi reiterado neste outro trecho:

³¹² Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201 e 0000735-31.2020.403.6201.

³¹³ Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.

³¹⁴ Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.

Como se verifica, a CEDAW foi internalizada em nosso ordenamento jurídico antes da Emenda Constitucional n. 45, que acrescentou o § 3º. ao artigo 5º, da CR'88, para estabelecer dois níveis normativos distintos de tratados sobre direitos humanos, a saber: i) os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro pelo mesmo procedimento legislativo dispensado às emendas constitucionais e que, por isso, têm força de emenda, como é o caso da Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência, que foi internalizada pelo Decreto n.º 6.949/2009; ii) os tratados internacionais de direitos humanos que ingressaram no ordenamento jurídico por Decreto Legislativo em procedimento ordinário de votação, isto é, por maioria simples e que, por isso, apresentam o status de normas intermediárias, ou seja, situadas abaixo da Constituição, tendo em vista que não possuem força de Emenda Constitucional; mas, superiores às leis e atos normativos infraconstitucionais [...]³¹⁵

A norma internacional utilizada como parâmetro para o controle de convencionalidade foi a CEDAW, e, neste outro seguimento da sentença, a magistrada reconhece a aplicação do controle de convencionalidade:

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 466.343, que decidiu pela ilegitimidade da prisão civil do depositário infiel, com fundamento no Pacto São José da Costa Rica, estabeleceu essa diferenciação hierárquica, de modo que os tratados internacionais incorporados com base no § 2º, do art. 5º, da CR'88 tem status supralegal, enquanto que aqueles internalizados consoante o procedimento legislativo previsto no § 3º têm status de norma constitucional. Assim, os tratados internacionais incorporados com base no § 2º do art. 5º da CR'88, com status supralegal estão em uma posição intermediária entre as normas constitucionais e as demais leis. São inferiores às normas constitucionais, mas superiores às leis. **Nessa ordem de ideias, as leis que tratam de direitos humanos devem passar por dois tipos de controle: i) controle de constitucionalidade; ii) controle de convencionalidade. Este último compreendido como o controle de verificação da compatibilidade das leis com os tratados e convenções supralegais, ou seja, aqueles incorporados pelo procedimento do § 2º do art. 5º da CR'88. O controle de convencionalidade pode ser feito no caso concreto pela via difusa, *incidenter tantum*, de modo a integrar a motivação da sentença [...]**³¹⁶ (grifado).

A magistrada constatou que o controle de convencionalidade em questão foi recepcionado de maneira ambivalente em relação ao controle de constitucionalidade. Isso ocorreu devido à adoção, ao caso concreto, do art. 11, alínea “e” da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que complementa os objetivos do art. 5º, inciso I da CRFB/88 no que se refere à igualdade entre homens e mulheres como um direito fundamental. Essa abrangência engloba tanto os direitos previdenciários quanto os trabalhistas³¹⁷.

Revela-se que, no voto proferido no contexto da interpretação das normas processuais previdenciárias, a aplicação desse controle convencional é necessária para efetivar a adoção de

³¹⁵ Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.

³¹⁶ Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.

³¹⁷ Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.

ações afirmativas e de outras técnicas de implementação da igualdade. Isso inclui a facilitação dos meios de produção de provas necessárias para reduzir a realidade social discriminatória de gênero no âmbito previdenciário³¹⁸.

No presente precedente, verificou-se na leitura do referido voto que o art. 55, § 3^o³¹⁹ e art. 106, ambos da Lei n. 8.213/91, estariam incompatíveis com art. 11, alínea “e” da CEDAW³²⁰, no sentido do meio probatório adequado e legal com a função de conceber a invisibilidade do trabalho da mulher no campo previdenciário por meio do labor rural em regime de economia familiar³²¹.

Nesse âmbito, registra-se trecho em perspectiva da hipótese de proteção dos direitos universais no âmbito da redução da desigualdade de gênero na área previdenciária:

Mesmo que o Brasil não fosse signatário de uma Convenção Internacional, com força de norma supralegal e que contém disposição expressa sobre o dever do Estado brasileiro reduzir a desigualdade de gênero na esfera previdenciária, como já restou demonstrado, ainda seria possível superar a injustiça procedimental resultante da aplicação pura e simples das regras dos artigos 55, § 3^o c/c art. 106 ambos da Lei n. 8.213/91 [...]³²².

Verifica-se, pelo voto proferido, que a medida adequada para combater a desigualdade de gênero no caso em análise é flexibilizar os meios de prova, permitindo que mulheres trabalhadoras rurais (sejam elas seguradas especiais ou empregadas rurais) utilizem como prova os vínculos de trabalho estabelecidos entre seus maridos ou companheiros e os proprietários rurais das fazendas onde elas trabalharam de forma não reconhecida, não remunerada e,

³¹⁸ Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.

³¹⁹ § 3^o: A comprovação do tempo de serviço para os fins desta Lei, inclusive mediante justificativa administrativa ou judicial, observado o disposto no art. 108 desta Lei, só produzirá efeito quando for baseada em início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, na forma prevista no regulamento. (Redação dada pela Lei no 13.846, de 2019)

³²⁰ Artigo 11: Os Estados-parte adotarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na esfera do emprego a fim de assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, os mesmos direitos, em particular: e) O direito à seguridade social, em particular em casos de aposentadoria, desemprego, doenças, invalidez, velhice ou outra incapacidade para trabalhar, bem como o direito a férias pagas. BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 28 mai. 2023.

³²¹ *Ibid.*

³²² BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 28 mai. 2023.

portanto, invisível.³²³ A ampliação da prova do emprego rural do marido para a esposa também trabalhadora rural é uma técnica processual que garante a igualdade de gênero³²⁴.

Com efeito, trouxe no voto proferido relevante pauta já abordado no tópico 4.3 deste trabalho, no que se refere à Agenda 2030³²⁵ para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse âmbito, assinalou-se no voto:

Ao adotarem o documento “Transformando o Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (A/70/L.1), os países comprometeram-se a efetivarem medidas ousadas e transformadoras para promoverem o desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos sem deixar ninguém para trás. Dentro dessa proposta, o objetivo 5º da referida agenda prevê como meta: “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas³²⁶.”

Ao considerar a Agenda 2030, destaca-se o objetivo 5, que enfatiza a necessidade de reduzir a desigualdade de gênero no ambiente de trabalho, especialmente no âmbito das relações previdenciárias, em conformidade com a Resolução nº 255 do CNJ de 2018³²⁷. Nesse sentido, a aplicação do direito previdenciário deve levar em consideração as normas de natureza superior que buscam diminuir a desigualdade de gênero, conforme mencionado anteriormente, bem como o compromisso assumido pelo Brasil no Objetivo nº 5 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável³²⁸.

Conclui-se que a Turma Recursal deu provimento ao recurso inominado, para anular a sentença proferida em primeira instância, fundamentando-se no controle de convencionalidade em detrimento das disposições dos arts. 55, § 3º e 106, incisos I a X, da Lei n. 8.213/91. Nesse sentido, buscou-se prestigiar o aspecto convencional em favor do art. 11, alínea "e", previsto na

³²³ BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 28 mai. 2023.

³²⁴ BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 28 mai. 2023.

³²⁵ A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, composta por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas universais, foi elaborada por meio de uma ampla consulta pública global. Essa agenda apresenta propósitos ambiciosos e transformadores, com especial ênfase nas pessoas mais vulneráveis, buscando promover um desenvolvimento sustentável em escala mundial até o ano de 2030. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 mai. 2023.

³²⁶ Processo n. e 0004764-64.2019.4.03.6201.

³²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Atos Normativos** - Detalhe do Ato. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 25 mai. 2023.

³²⁸ Evoca-se aqui a Resolução CNJ n. 255/2018, destinada à administração interna do Judiciário, com o propósito de demonstrar o acatamento do objetivo número 5, da Agenda 2030 pelo Poder Judiciário, que já o adotou como orientação institucional na gestão administrativa de medidas concretas para o alcance da redução da desigualdade de gêneros no ambiente profissional dentro de sua estrutura administrativa; logo, não me parece coerente que sua atividade fim de alcance externo, que é a produção de as normas individuais e concretas, ainda permaneça alheia ao Objetivo n. 5, da Agenda 2030. (Processo n. 0004764-64.2019.4.03.6201.)

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

Anota-se que a presente hipótese de precedente apresenta um viés positivo em relação aos objetivos da pesquisa, ao conceder paridade de direitos humanos à norma previdenciária, em cumprimento com os princípios previamente abordados nesta pesquisa, como *pro persona*, indivisibilidade dos direitos humanos e dignidade humana. Dessa forma, o referido julgado demonstrou a possibilidade de um tratado não previdenciário (como a CEDAW) ser associado com os princípios do direito internacional previdenciário para, juntos, constituir parâmetro para o controle de convencionalidade.

Por fim, anote-se que o tratado utilizado como parâmetro de controle (art. 11., inciso “e” da CEDAW) não era tratado de direito social previdenciário; a norma jurídica nacional objeto do controle foi o art. 55, § 3º, e art. 106 e incisos, todos da Lei 8.213/91, para concessão de benefício de aposentadoria por idade rural; o modelo de interação adotado foi de suprallegalidade; e o controle de convencionalidade foi expresso.

5.3.5 Exclusão da criança sob tutela como dependente previdenciário

Identificado acórdão³²⁹ do TRF3, em sede de apelação, no sentido de prestigiar a normativa convencional previdenciária, mesmo não expondo o exercício direto do controle de convencionalidade em matéria previdenciária.

Nesse âmbito, o referido processo de relatoria do desembargador Nelson Porfírio, remete a incompatibilidade relativa ao art. 16, § 2º, da Lei n. 8.213/91 que estabelece os ditames das condições de dependentes, incluindo para menores de 21 anos em relação ao art. 26 da Convenção sobre os Direitos da Criança:

Ao juiz é vedado substituir-se ao legislador positivo, criando lei para aplicar ao caso concreto. Todavia, no caso em análise, não se trata de criação de norma jurídica, mas da simples interpretação da norma previdenciária a partir do sistema constitucional de regência, o qual, a respeito do tema, no artigo 227, § 3º, II, garante à criança, ao adolescente e ao jovem direitos previdenciários, artigo 33, § 3º, da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e artigo 26 da Convenção Internacional dos Direitos Humanos da Criança, ratificada pelo Brasil, de observância obrigatória, conforme artigo 5º, "caput", e § 2º, da CF³³⁰.

³²⁹ Processo n. 5011088-34.2022.4.03.6183.

³³⁰ Processo n. 5011088-34.2022.4.03.6183.

Nota-se que, além do uso da norma convencional, o magistrado adotou a fundamentação primária do direito interno do art. 227, § 3º, II, da CRFB/88 e do art. 33, § 3º, da Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que garantem direitos previdenciários à criança, ao adolescente e ao jovem.

Com isso, essa hipótese é um importante ponto de inflexão para o referido debate nas sociedades quanto ao problema de a norma internacional previdenciária possuir menor densidade normativa, e ser necessário a conjugação com tratados internacionais de outra matéria, como a da Criança e do Adolescente, para servir de parâmetro de controle convencionalidade.

Como já destacado, essa preocupação se mostra relevante através da complexa investigação realizada pelo CNJ³³¹ no sentido de obter dados e resultados acerca do comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos por meio uma análise empírica em todo Poder Judiciário brasileiro acerca da necessidade do controle de convencionalidade.

Extraindo-se esse adendo anterior de caráter exploratório, conclui-se a análise do mencionado julgado proferido pelo relator Nelson Porfírio³³² no sentido de que se negou provimento à apelação do INSS e manteve o benefício em questão em favor do postulante.

Destaque-se que o julgado adotou expressamente a suprallegalidade como modelo de interação das normas. O tratado utilizado como parâmetro de controle (Convenção sobre os Direitos da Criança) pertence ao bloco de convencionalidade onusiano, não tendo natureza de direito social previdenciário. A norma jurídica nacional objeto do controle foi o art. 33, § 3º, da Lei 8.069/90, que, embora constante de um estatuto geral sobre os direitos da criança, tem natureza previdenciária. Os julgados realizaram o controle de convencionalidade, só não adotaram expressamente a denominação.

5.3.6 Não ser intimado para se manifestar sobre documento ou alegação nova da parte adversa, bem como dispensa de audiência de instrução

Foram catalogados doze acórdãos proferidos em sede de TR (SE e PE), versando sobre o mesmo tema, de diversas relatorias: juízes federais Marcos Antônio Garapa de Carvalho

³³¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos**: uma análise empírica do poder judiciário brasileiro. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-sumario-executivo-comportamento-judicial-11-05-23.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

³³² Processo n. 5011088-34.2022.4.03.6183.

(cinco acórdãos da 1ª TR/SE),³³³ Laura Lima Miranda e Silva (um acórdão da 1ª TR/SE),³³⁴ Edmilson da Silva Pimenta (três acórdãos da 1ª TR/SE),³³⁵ Gilton Batista Brito (dois acórdãos da 1ª TR/SE)³³⁶ e Jorge André de Carvalho Mendonça (um acórdão da 2ª TR/PE).³³⁷

Estes acórdãos discutem o direito da parte de se manifestar sobre documento novo juntado aos autos pela parte adversa, bem como o direito de ter realizada audiência de instrução para ser ouvida, assim como produzir prova testemunhal.

Nos casos em tela, a parte não chegou a ser ouvida em audiência de instrução, porque não fora apazada, haja vista que o juiz sentenciante extinguiu o feito sem resolução do mérito, ante a falta do autor à perícia médica. Nos doze acórdãos citados, o juiz *a quo* fundamentou sua sentença nas alegações da parte ré, sem que tenha sido concedida ou proporcionada à parte autora a oportunidade de se manifestar.

Foi realizado o exame de compatibilidade do art. 5º da Lei 9.099/95 em face do art. 8º da CADH (Pacto de São José da Costa Rica). Entendeu-se que o art. 5º da Lei 9.099/95, quando possibilita o juiz dirigir o processo “com liberdade para determinar as provas a serem produzidas, para apreciá-las e para dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica” não está condizente com o disposto no art. 8º da CADH, a qual garante o direito de a pessoa “ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável”,³³⁸ especificamente quando não se dá oportunidade da parte se manifestar sobre documento novo ou mesmo ser tomado o seu depoimento pessoal em audiência.

Não houve referência ao art. 51, I, da Lei 9.099/95, segundo o qual se extingue o processo “quando o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo”, que é o preceito legal utilizado como fundamento nas sentenças de extinção por ausência à perícia médica, compreendida esta como uma audiência em sentido amplo. Pode-se acrescentar, então, que o julgado poderia ter feito o controle de convencionalidade também em relação ao art. 51, I, da Lei 9.099/95.

Observa-se, nos referidos doze acórdãos, que o manejo de primeiro grau se regulava em situações quando da concessão de benefícios previdenciários, tais como, salário maternidade, pensão por morte, aposentadoria especial, auxílio-doença, retificação de dados cadastrais para que se conste atividade de pesca e outros benefícios em espécie.

³³³ Processos n. 0506666-33.2016.4.05.8500, 0507372-50.2015.4.05.8500, 0500789-38.2018.4.05.8502, 0507610-64.2018.4.05.8500 e 0502926-93.2018.4.05.8501.

³³⁴ Processo n. 0500005-26.2016.4.05.8504.

³³⁵ Processos n. 0503208-65.2017.4.05.8502, 0501435-48.2018.4.05.8502 e 0508305-18.2018.4.05.8500.

³³⁶ Processos n. 0500920-41.2017.4.05.8504 e 0502519-24.2017.4.05.8501.

³³⁷ Processo n. 0517013-85.2012.4.05.8300.

³³⁸ Processo n. 0506666-33.2016.4.05.8500.

O modelo de interação adotado nos julgados foi o de suprallegalidade. Examinou-se a compatibilidade do art. 5º da Lei 9.099/95, que tem natureza não previdenciária, com o art. 8º, I, da CADH, pertencente ao bloco interamericano, não tendo natureza previdenciária, mas utilizado para a concessão de benefício previdenciário. Os doze acórdãos analisados realizaram o controle de convencionalidade, embora não tenha assim denominado expressamente.

5.3.7 Não reconhecimento de contribuições previdenciárias vertidas no exterior

Analisou-se acórdão³³⁹ da 2ª TR de Pernambuco, de relatoria do magistrado Jorge André de Carvalho Mendonça, em que se discutiu o art. 11 da Lei 8.213/1991, que não ventila a hipótese de se aproveitar as contribuições vertidas na Previdência de outro país perante o regime previdenciário brasileiro.

Examinou-se a compatibilidade do referido dispositivo legal com art. 16 da Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social, da qual o Brasil é signatário, abaixo indicado:

O trabalhador que tenha estado, sucessiva ou alternadamente, submetido à legislação de uma e outra Parte Contratante, terá direito às prestações regularmente neste Capítulo, nas seguintes condições:

1. A Instituição competente de cada Parte determinará o direito à pensão, tendo em conta unicamente os períodos de seguro cumpridos nessa Parte.
2. Do mesmo modo, a Instituição competente de cada Parte determinará o direito à pensão totalizando com os próprios períodos aqueles períodos de seguro cumpridos sob a legislação da outra Parte. Quando, efetuada a totalização, se alcançar o direito à prestação, para o cálculo do montante a pagar aplicar-se-ão as seguintes regras: a) Determinar-se-á o montante da pensão à qual o interessado faria jus como se todos os períodos de seguro totalizados tivessem sido cumpridos sob a sua própria legislação (pensão teórica); b) O montante da pensão será estabelecido aplicando-se a pensão teórica calculada de acordo com a sua legislação, na mesma proporção existente entre o período de seguro cumprida na Parte a que pertence a Instituição que calcula a pensão e a totalidade dos períodos de seguro cumpridos em ambas as Partes (pensão *pro rata*);
3. Determinados os direitos, conforme se estabelece nos parágrafos 1 e 2 precedentes, a Instituição competente de cada Parte reconhecerá e abonará a pensão que seja mais favorável ao interessado, independentemente da resolução adotada pela Instituição Competente da outra parte.
4. Para o reconhecimento das prestações por tempo de serviço, a Instituição Competente levará em conta os períodos de seguro cumpridos na outra Parte, desde que necessário, aplicando-se posteriormente o disposto no parágrafo 2 deste Artigo³⁴⁰.

³³⁹ Processo n. 0517013-85.2012.405.8300.

³⁴⁰ Processo n. 0517013-85.2012.405.8300.

Neste precedente, tem-se a questão que envolve pedido de revisão da renda mensal inicial (RMI) de aposentadoria por idade a partir de tempo de contribuição vertido na Espanha. Extrai-se dos referidos autos que situação denegada pelo INSS estava amparada por convênio previdenciário entre Brasil e Espanha, valendo citar importante registro feito pelo agistrado:

Ora, o citado Convênio é suficiente para que seja reconhecido o direito ao cômputo do tempo de contribuição desejado. Ainda que o texto da Convenção tenha uma linguagem jurídica destoante do que se vê normalmente no Brasil, o que dificulta a interpretação, a leitura do inciso 4 do art. 16 dá a entender seguramente que realmente existe direito a contagem de tempo de serviço na Espanha³⁴¹.

Verifica-se, no presente caso, que a Turma Recursal deu provimento ao recurso, para reconhecer o tempo de serviço prestado pela parte autora na Espanha no tempo total de 30 anos, 6 meses e 21 dias, para revisar o benefício de aposentadoria, aplicando coeficiente de 100% do cálculo da RMI.

Quanto ao modelo de interação, o julgado não adotou expressamente nenhum deles. Não obstante, entende-se que, pelas razões, invocadas, indiretamente utilizou o modelo de suprallegalidade. Ademais, o tratado utilizado como parâmetro de controle (Convenção Multilateral Ibero-americana de Seguridade Social) tem natureza de direito social previdenciário. A norma jurídica nacional objeto do controle foi o art. 11 da Lei 8.213/1991, que tem natureza previdenciária.

E por fim, constata-se que o julgado exerceu, embora não tenha assim denominado, o controle de convencionalidade da norma interna em relação ao parâmetro convencional.

Visto o dispositivo acima, tem-se que a hipótese deste precedente específico encontra respaldo ainda no princípio da cobertura universal do atendimento, destacado neste trabalho no tópico 3.2.4, inclusive, reforçando o direito previdenciário como bem jurídico global.

Com a conclusão do presente exame do precedente, verifica-se o quão importante se faz o exercício do controle de convencionalidade, para assegurar os direitos sociais previdenciários, recorrendo-se ao direito internacional como ferramenta essencial para a resolução de controvérsias jurídicas envolvendo beneficiários do INSS.

³⁴¹ Processo n. 0517013-85.2012.405.8300.

5.3.8 Não considerar para efeito de carência recolhimento abaixo do mínimo

Constata-se relevante caso, julgado pela Turma Regional de Uniformização de Jurisprudência (TRU), no âmbito dos Juizados Especiais Federais da 5ª Região, de relatoria do magistrado Joaquim Lustosa Filho.³⁴²

A TRU apreciou Pedido de Uniformização Regional apresentado pelo INSS contra um acórdão da TR/RN. O acórdão em questão confirmou a sentença e concluiu pela possibilidade de considerar as contribuições recolhidas abaixo do mínimo legal para fins de manutenção da qualidade de segurado empregado. O processo versava sobre benefício previdenciário de pensão por morte e questões voltadas à manutenção de qualidade de segurado.

Verifica-se, na presente hipótese, que a TRU da 5ª Região adotou o art. 5º do Protocolo de San Salvador para destacar que a restrição de direitos sem base legal viola a referida norma internacional.

A restrição de direitos consistia em não considerar o recolhimento abaixo do mínimo legal, para efeito de carência. Isso porque o § 14 do art. 195 da CRFB/88, incluído pela EC 103/2019, exclui as contribuições abaixo do mínimo apenas para fins de contagem de tempo de contribuição, o que não se confunde com carência. Assim, segundo o julgado, a ampliação inserida pelo Decreto 10.410/2020 para outros fins, como para efeitos de carência e qualidade de segurado, constitui evidente extrapolação dos limites do seu poder regulamentar³⁴³.

Ao cabo, o pedido de uniformização não foi conhecido, por se considerar que não havia um acórdão divergente de outra TR. Não obstante, houve manifestação expressa da TRU sobre a incompatibilidade da norma nacional com o tratado internacional, pelo se conclui que houve exercício do controle do convencionalidade, de maneira indireta, sem adotar a denominação expressa.

Quanto ao modelo de interação de normas, o julgado não se referiu expressamente, mas, constata-se, ante a fundamentação, que adotou implicitamente o modelo hierárquico de supralegalidade. Ressalte-se que o tratado utilizado como parâmetro de controle (Protocolo de San Salvador), pertencente ao bloco de convencionalidade interamericano, tem natureza de norma internacional de direitos sociais previdenciários, ao passo que a norma jurídica nacional objeto do controle (Decreto 10.410/2020) tem natureza previdenciária.

³⁴² Processo n. 0517365-19.2021.4.05.8400.

³⁴³ Processo n. 0517365-19.2021.4.05.8400.

5.3.9 Não computar para efeito de carência as contribuições recolhidas em atraso pelo microempreendedor individual

Sobre o tema de contribuições recolhidas com atraso por segurado contribuinte individual, na categoria microempreendedor individual, foram catalogados 6 (seis) julgados, sendo três sentenças proferidas pela 7ª Vara Federal/RN e os respectivos três acórdãos da TR/RN, que julgou os recursos inominados contra tais sentenças.

A primeira sentença proferida na 7ª Vara Federal/RN,³⁴⁴ da lavra juiz federal Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, datada de 31 de maio de 2021.

Foi examinada a compatibilidade do art. 27, II, da Lei n. 8.213/1991, que trata da regulamentação da contribuição previdenciária do Microempreendedor Individual (MEI), em relação ao PIDESC, especialmente os arts. 4º e 9º.

Na sentença, o juiz ressaltou que a proteção social oferecida aos contribuintes individuais no Brasil não tem sido efetiva, notadamente no que diz respeito às prestações de Previdência Social, porque a eles é atribuída a responsabilidade pelo recolhimento, quando o tomador de serviços não é pessoa jurídica, diferenciado da situação quando tomador é pessoa jurídica (neste caso, o tomador é responsável pela retenção e pelo recolhimento). Essa falha pode, inclusive, resultar em responsabilidade internacional, uma vez que os tratados internacionais, incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, após aprovação pelo Congresso Nacional e promulgação pelo Presidente da República, estabelecem que "os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à segurança social, inclusive ao seguro social" (Art. 9º do PIDESC)³⁴⁵.

Nesse âmbito, como já ressaltado em artigo doutrinário por Fabio Bezerra e Pedro Pinheiro, o magistrado destaca a restrição que impede o cômputo do recolhimento em atraso das contribuições previdenciárias, por parte do contribuinte individual MEI, quando esse está registrado em dois órgãos governamentais (INSS e Receita Federal), tendo sua remuneração informada e o tributo calculado, e ainda podendo ser inscrito em dívida.³⁴⁶ Concluiu que essa situação não está em conformidade com a natureza da norma de proteção social. Para tanto, o magistrado refuta a ideia de que essa limitação seja benéfica para a coletividade.

³⁴⁴ Processo n. 0518491-41.2020.4.05.8400.

³⁴⁵ BRASIL. Justiça Federal. Sentença de 1º Grau n. 43. Partes: Euza de Souza Alexandrino x INSS - Instituto Nacional do Seguro Social e outros. Juiz Federal: Fábio Bezerra. Natal, Rio Grande do Norte, 31 de maio de 2021. **Diário Oficial da União**. Rio Grande do Norte.

³⁴⁶ PINHEIRO, Pedro Igo Paiva; BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Controle de convencionalidade ampliado em matéria previdenciária à luz da proteção social do microempreendedor no Brasil. **Revista FT**, Rio de Janeiro, n. 122, mai., 2023.

Nesse ínterim, com base no controle de convencionalidade de ofício, ele assevera que essa restrição viola o art. 4º do PIDESC, ao estabelecer que os Estados signatários só podem restringir ou limitar o exercício desses direitos de forma compatível com a natureza desses direitos, e com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática, mediante limitações estabelecidas em lei.

A sentença objeto desta hipótese de estudo em questão destaca-se ao afirmar que, mesmo com *status* apenas de supralegalidade, os tratados internacionais de direitos humanos, à luz do § 3º do, art. 5º, no âmbito da hierarquia supralegal da norma internacional, demandam compatibilidade das normas internas com suas disposições em razão da sua hierarquia, o que é suficiente para o exercício do controle de convencionalidade.

Nessa sentença, o magistrado federal realizou o controle de convencionalidade de ofício, ao declarar a falta de compatibilidade do art. 27, II, da Lei 8.213/1991 com os arts. 4º e 9º do PIDESC, no que se refere ao recolhimento previdenciário do Microempreendedor Individual junto ao Regime Geral de Previdência Social no Brasil.

Assim, o magistrado determina, em interpretação conforme, que o recolhimento em atraso das contribuições, por parte do contribuinte individual MEI, seja computado para efeito de carência por via da data de seu cadastro como MEI (exceto em caso de suspensão da inscrição como MEI), independentemente de ter havido perda da qualidade de segurado durante esse período.

Cabível destacar trecho da sentença, por ter realizado expressamente, e com a devida denominação, o controle de convencionalidade (diferentemente dos outros julgados analisados neste trabalho), e ainda utilizando a técnica da interpretação conforme:

Assim, antes as razões expostas, **procede-se ao controle de convencionalidade do art. 27, II, da Lei 8.213/1991, no que se refere ao MEI, em relação ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, especialmente os artigos 4º e 9º, para, reconhecendo como insuficiente a proteção dada ao contribuinte individual MEI quando ele recolhe em atraso a contribuição**, em interpretação conforme, assentar que o recolhimento em atraso das contribuições por parte do contribuinte individual MEI, desde a data de seu cadastro como MEI (excluído apenas eventual período em que ele próprio tenha suspenso a inscrição como MEI), é computado para efeito de carência, independentemente de ter havido nesse ínterim perda da qualidade de segurado³⁴⁷ (grifado).

Por fim, a sentença condenou o INSS a conceder à parte autora o benefício de aposentadoria por idade urbana a partir do requerimento administrativo³⁴⁸.

³⁴⁷ Processo n. 0518491-41.2020.4.05.8400.

³⁴⁸ Processo n. 0518491-41.2020.4.05.8400.

Ao considerar o controle de convencionalidade na matéria de fundo, o magistrado, mesmo que indiretamente, acolheu as questões decorrentes da aplicação do princípio *pro persona* em relação ao requerente, que se encontrava em uma situação de desamparo social devido à interpretação limitada do art. 27, II, da Lei n. 8.213/1991.

Em resumo, essa hipótese é um exame prático de como as normas previdenciárias internacionais em direitos humanos, à luz do controle de convencionalidade, podem constituir parâmetro concreto para a compatibilidade vertical no direito interno brasileiro previdenciário.

A TR/RN, ao apreciar recurso inominado,³⁴⁹ reformou, contudo, a sentença de procedência, por outras razões, mas não enfrentou o tema da convencionalidade, que foi expressamente abordado pelo juiz sentenciante. Destaque-se que o trecho da sentença citado no Acórdão não trazia os parágrafos relativo ao controle de convencionalidade, o que, inclusive, dificultou a identificação deste acórdão, pois, pelas palavras-chave, ele não é coletado.

Conclui-se que houve um déficit de fundamentação no Acórdão, ao não se manifestar sobre matéria de ordem pública, que foi o principal fundamento da sentença de procedência. A TR/RN não exerceu, pois, o controle de convencionalidade.

Há uma outra sentença, também proferida na 7ª Vara Federal/RN, da lavra juiz federal Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, em 19 de setembro de 2022, sobre a mesmo tema e similar situação fática.³⁵⁰

Na fundamentação desta sentença de procedência, o magistrado, além de utilizar como parâmetro tratado internacional do sistema onusiano (PIDESC), também fez o exame de compatibilidade com dois tratados internacionais do sistema interamericano.

Com efeito, o magistrado fundamentou sua sentença na Carta da OEA:

A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), após Protocolo de Washington de 1992, Protocolo de Washington de 1992, estabeleceu como “propósito essencial” tanto “promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (art. 2º, letra f) quanto “erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério” (art. 2º, letra g). E o mais importante em relação ao tema previdenciário é que, alterando o artigo 3, incluiu entre os princípios das relações entre estados americanos: “a justiça e a **segurança sociais** são bases de uma paz duradouras” (letra j).

Além da Carta da OEA, também fez especial destaque ao Protocolo de San Salvador.

³⁴⁹ Processo n. 0518491-41.2020.4.05.8400.

³⁵⁰ Processo 0506855-10.2022.4.05.8400.

Quanto aos direitos sociais, o Protocolo Adicional à Convenção Americana, em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador), estabeleceu, em seu artigo 1, a obrigação de adotar medidas “a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos neste Protocolo”. E de modo mais específico, no artigo 9, assegurou que “toda pessoa tem direito à Previdência Social que a proteja das conseqüências da velhice e da incapacitação que a impeça, física ou mentalmente, de obter os meios de vida digna e decorosa”.

Com exercício expreso de controle de convencionalidade, o magistrado considerou os recolhimentos em atraso pelo microempreendedor individual, e julgou procedente o pedido, condenando o INSS a benefício previdenciário de auxílio por incapacidade temporária.

A TR/RN, ao apreciar recurso inominado contra esse julgamento de primeiro grau, reformou a sentença de procedência. Da mesma forma que do processo anterior, a TR/RN não enfrentou o tema da convencionalidade, que foi fundamento principal da sentença. No acórdão, a sentença foi citada de maneira parcial, não tendo sido destacada a parte do controle de convencionalidade. Isso, como já dito ao analisar o caso anterior, dificulta identificação deste acórdão, pois não alcançado pelas palavras-chave. A TR/RN mais uma vez não exerceu o controle de convencionalidade, nem apreciou os tratados internacionais sobre a matéria.

Coletou-se ainda outra sentença, também proferida na 7ª Vara Federal/RN,³⁵¹ da lavra juiz federal Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, em 09 de agosto de 2021, sobre a mesmo tema e similar situação fática.³⁵²

Foi examinada da mesma forma a compatibilidade do art. 27, II, da Lei n. 8.213/1991, que trata da regulamentação da contribuição previdenciária do Microempreendedor Individual (MEI), em relação ao PIDESC, especialmente os arts. 4º e 9º.

O magistrado exerceu o controle de convencionalidade, tendo como parâmetro o bloco de constitucionalidade do sistema onusiano, fazendo interpretação conforme, para considerar as contribuições em atraso para o cômputo da carência. E assim, julgou procedente o pedido da parte autora, que é pessoa com insuficiência cardíaca, condenando o INSS a implantar o benefício de auxílio por incapacidade temporária.

A TR/RN,³⁵³ ao apreciar recurso inominado contra a referida sentença, em acórdão, de relatoria do magistrado Francisco Glauber Pessoa Alves, confirmou a sentença de procedência, negando provimento ao recurso inominado do INSS.

³⁵¹ Processo 0506427-62.2021.4.05.8400.

³⁵² Processo 0506855-10.2022.4.05.8400.

³⁵³ Processo 0506427-62.2021.4.05.8400.

Na fundamentação do acórdão, nada se mencionou sobre a convencionalidade. A sentença foi mantida por outros fundamentos.

Não obstante, fato é que transitou em julgado a sentença de procedência, em que foi exercido expressamente o controle de convencionalidade do art. 27, II, da Lei n. 8.213/1991, em face do PIDESC, o que resultou num precedente muito relevante para a ampliação desse mecanismo de efetivação dos direitos sociais previdenciários.

Encerrados os nove temas em que a Justiça Federal tem reconhecido inconvenção, em matéria previdenciária, imperioso também, por questão de ética, de transparência e de correção da pesquisa, de modo a constatar a responsabilidade da pesquisa através dos resultados encontrados, passa-se a apresentar os dois temas em que a inconvenção foi rejeitada, ou seja, declarada a convencionalidade da norma nacional.

5.4 CONVENCIONALIDADES DECLARADAS PELA JUSTIÇA FEDERAL

O resultado do exercício do controle de convencionalidade não necessariamente implica no reconhecimento de inconvenção, podendo o julgador concluir que a norma brasileira está compatível com a norma internacional.

Neste tópico, serão tratados dois temas em que a Justiça Federal tem reconhecida a convencionalidade: prazo decadencial para concessão de benefício (tópico 5.4.1) e idade limite de 21 anos para filho dependente em pensão por morte (tópico 5.4.2).

5.4.1 Prazo decadencial para concessão de benefício

Verificam-se quatro sentenças proferidas, na 2ª Vara Cível/ES (Justiça Federal da 2ª Região), da lavra do magistrado Aylton Bonomo Júnior, que foram no sentido da análise do pedido de afastamento do prazo de decadência por não tratarem de revisão do ato de concessão de benefício previdenciário de pensão por morte.

A tese autoral era de aplicação do exame convencional por meio do controle de convencionalidade à luz do diploma internacional PIDESC em seus arts. 7º, “a” e “i”, 9º e 11, “1”, em virtude de incompatibilidade do art. 41-A da Lei n. 8.213/1991.

Nas suas razões, destacou o magistrado:

A par disso, tal entendimento em nada colide com os preceitos estabelecidos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC,

principalmente em seus artigos 7º, "a" e "i", 9º e 11, "1", já que tais normas são de densidade baixa, sequer prevendo a obrigatoriedade de reajuste do valor real dos benefícios previdenciários, quanto mais definindo critérios para sua fixação. Portanto, não há que se falar em controle de convencionalidade entre normas supralegais (normas de Direitos Humanos previstas em Tratadas Internacionais) e normas infralegais brasileiras, por ausência de incompatibilidade³⁵⁴.

Verifica-se que o magistrado considerou que as normas do PIDESC citadas na tese autoral apresentada possuem baixa densidade, não prevendo explicitamente a obrigatoriedade de reajuste dos benefícios previdenciários em termos reais. O julgador entendeu, portanto, que não há necessidade de realizar o controle de convencionalidade entre normas supralegais e normas infralegais devido à falta de incompatibilidade entre elas.

Assim, entre outras contingências fundamentadas pelo juiz, proferiu-se pelo indeferimento dos pedidos autoral. Embora os termos “convencionalidade” ou “incompatibilidade” tenham sido usados pelas partes, prosseguiu-se pela não condução da tese da inconvenção. Houve sim o exercício do controle, mas o resultado foi a declaração de compatibilidade.

Conforme mencionado anteriormente, as demais três³⁵⁵ sentenças apresentam a mesma causa de pedir e a mesma tese autoral baseada na convencionalidade, mas refutadas pelo magistrado Aylton Bonomo Júnior no exercício de seu *mister*.

O julgado adotou expressamente a supralegalidade como modelo de interação das normas. O tratado utilizado como parâmetro de controle (PIDESC) pertence ao bloco de convencionalidade onusiano, tendo natureza de direito social previdenciário.

A norma jurídica nacional objeto do controle foi o art. 41-A da Lei 8.213/1991, de natureza previdenciária, relativo à revisão do ato de concessão de benefício previdenciário de pensão por morte.

5.4.2 Idade limite de 21 anos para filho dependente em pensão por morte

Coletou-se, por fim, acórdão³⁵⁶ do TRF3, em sede de apelação, de relatoria do desembargador Baptista Pereira, em que tratou do tema de restabelecimento do benefício de pensão por morte na qualidade de filho estudante universitário.

³⁵⁴ Processo n. 0118517-76.2015.4.02.5001.

³⁵⁵ Processo n. 0111408-11.2015.4.02.5001; 0111371-81.2015.4.02.5001 e 0112688-17.2015.4.02.5001.

³⁵⁶ Processo n. 5000053-33.2016.4.03.6104.

Na ocasião, a tese autoral pela incompatibilidade do art. 16, I, da Lei 8.213/1991 por meio do exame convencional em relação ao art. 9º do Protocolo de San Salvador, não mereceu acolhida, como se observa do seguinte trecho do acórdão:

Com efeito, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 3.321/1999, conhecido como “PROTOCOLO DE SAN SALVADOR”, prevê em seu Art. 9 o direito à previdência social, que está em perfeita consonância com o disposto no Art. 16, I, da Lei 8.213/1991, eis que não veda a concessão do direito, mas estabelece objetivamente os critérios que definem os dependentes para fins de fruição do benefício previdenciário.³⁵⁷

Extrai-se do presente caso, portanto, que o julgador rejeitou o pedido do autor ao entender que, mesmo sendo estudante com idade superior a 21 anos e universitário, não há previsão legal doméstica no direito brasileiro para tal situação.

Além disso, ressaltou que os fundamentos do art. 9º do Protocolo de San Salvador não são suficientes para sobrepor-se às disposições do art. 16, inciso I, da Lei 8.213/1991.

O magistrado também mencionou a importância do julgamento do Recurso Especial Repetitivo 1.369.832/SP no STJ³⁵⁸, que consolidou o entendimento de que não é possível restabelecer a pensão por morte a um beneficiário maior de 21 anos e não inválido, devido à taxatividade da lei previdenciária e ao princípio de que o Poder Judiciário não pode legislar positivamente, usurpando a função do Poder Legislativo³⁵⁹. Diante disso, a apelação foi improvida.

O julgado adotou a supralegalidade como modelo de interação das normas, mas não de maneira expressa. O tratado utilizado como parâmetro de controle (Protocolo de San Salvador) pertence ao bloco de convencionalidade interamericano, tendo natureza de direito social previdenciário.

A norma jurídica nacional objeto do controle foi o art. 16, inciso I, da Lei 8.213/1991, de natureza previdenciária, que fundamentou pedido de benefício de pensão por morte.

Por fim, o julgado realizou, mas o resultado foi a declaração de compatibilidade.

³⁵⁷ Processo n. 5000053-33.2016.4.03.6104.

³⁵⁸ “APELAÇÃO CÍVEL. PENSÃO POR MORTE, MUNICÍPIO DE GARÇA. ESTUDANTE UNIVERSITÁRIO. RESTABELECIMENTO DO BENEFÍCIO. A pensão por morte de servidor público municipal é devida aos filhos até o limite de 21 anos de idade, salvo se inválido. Impossibilidade de se estender o benefício até os 24 anos para os estudantes universitários, por ausência de previsão legal. Jurisprudência sedimentada pelo STJ em sede de recurso repetitivo (REsp 1.369.832/SP). Sentença de improcedência mantida. Recurso não provido”. ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Acórdão no proc. 10038775120168260201 SP 1003877-51.2016.8.26.0201**. 12ª Câmara de Direito Público. Rel. Osvaldo de Oliveira, DJ: 06.09.2017, DJ: 14.09.2017.

³⁵⁹ Processo n. 5000053-33.2016.4.03.6104.

Disto isto, encerra-se o catálogo de onze temas sobre o controle de convencionalidade pela Justiça Federal em matéria previdenciária, sendo dois temas com declaração de convencionalidade, em contrapartida de nove temas com reconhecimento de inconvenção, extraídos de um rol de 35 julgados, tanto de primeiro grau, quanto de segundo grau de jurisdição.

Importante neste momento fazer algumas análises globais e indutivas quanto à atuação da Justiça Federal no controle de convencionalidade em matéria previdenciária, a partir dos dados empíricos levantados.

5.5 NOTAS INDUTIVAS SOBRE A ATUAÇÃO DA JUSTIÇA FEDERAL

O catálogo de temas com reconhecimento de inconvenção em matéria previdenciária, realizado nos tópicos anteriores, é de suma importância para a disseminação da prática do controle de convencionalidade no âmbito da Justiça Federal, e, com isso, ampliar a efetivação dos direitos sociais previdenciários.

Identificar, compreender e aplicar os temas não são, contudo, suficientes para que haja um protagonismo do Judiciário na matéria previdenciária. É importante conhecer como a fundamentação é realizada, quais modelos são adotados, que bloco de convencionalidade é utilizado.

Com base nos dados empíricos levantados, é possível estabelecer algumas conclusões indutivas sobre o *modus operandi* da Justiça Federal na aplicação do controle de convencionalidade.

Esse procedimento do exercício do controle de convencionalidade pode ser estruturado a partir dos seguintes elementos: modelos de interação entre normas, bloco de convencionalidade adotado, tratados internacionais utilizados como parâmetro, a natureza do parâmetro, a natureza da norma nacional controlada, o exercício ou não do controle, e, por fim, o resultado do controle³⁶⁰.

³⁶⁰ Para a elaboração das notas indutivas provenientes desta pesquisa, aplicou-se guia metodológico elaborado pelo Prof. Dr. Fábio Luiz de Oliveira Bezerra durante a orientação desta dissertação, o qual propõe uma estruturação das informações dos julgados selecionados quanto à sua fundamentação, especialmente o modelo de interação entre normas, o bloco de convencionalidade adotado, o tratado internacional utilizado como parâmetro, a natureza desse parâmetro convencional, a natureza da norma nacional controlada, o exercício ou não do controle, e, por último, o resultado do controle (inconvenção ou convencionalidade). Com base nesse guia, precisou-se revisitar novamente todos os julgados de modo a apreciar a fundamentação jurídica dos precedentes selecionados extraindo-se diversas notas indutivas quanto ao controle de convencionalidade.

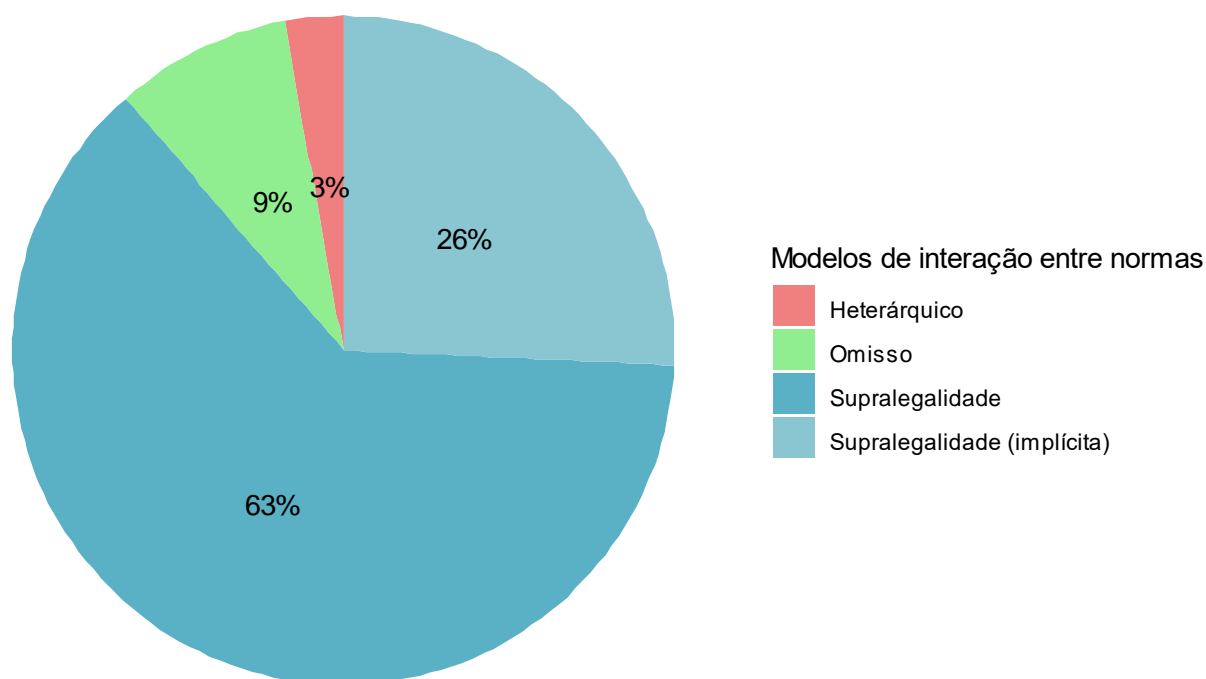
5.5.1 Modelos de interação entre normas

Visto no capítulo 2 que a aplicação do controle de convencionalidade pressupõe a adoção de um modelo de interação entre normas internacionais e nacionais. Conforme consignado, a doutrina majoritária, assim como esse autor, entende que o modelo heterárquico tem um potencial maior para o controle convencionalidade.

Contudo, os resultados encontrados demonstram que a Justiça Federal adota, amplamente, o modelo de supralegalidade, seguindo o precedente firmado pelo STF sobre essa questão.

O gráfico abaixo traz os modelos adotados nos 35 julgados selecionais e examinados quanto ao controle de convencionalidade em matéria previdenciária:

Gráfico 7 - Modelos de interação entre norma internacional e norma nacional



Fonte: Autoral.

Somando supralegalidade (expressa) com supralegalidade (implícita) chega-se a 89% dos julgados. Recorde-se que supralegalidade implícita ocorre quando não há tal denominação no julgado, mas este considerou os tratados em posição hierárquica superior à lei.

Pode-se concluir, pelo levantamento estatístico, que a Justiça Federal segue fielmente o precedente do STF quanto à hierarquia supralegal dos tratados de direitos humanos, reforçando assim o modelo dualista abordado no tópico 2.1.

Por outro lado, constata-se que apenas 3% dos julgados adotaram a interação heterárquica, que não vislumbra hierarquia entre tratado internacional e norma nacional, havendo complementariedade entre as duas normas, em constante diálogo, nos diversos modelos abordados no tópico 2.1.

Lamentável constatar o alto percentual de 9% para julgados omissos, que correspondem à situação em que o órgão julgador sequer fundamentou a questão da compatibilidade da norma brasileira com tratado internacional, como se nada existisse em relação ao tema do controle de convencionalidade, embora a sentença recorrida tenha expressamente consignado esse ponto.

Pode-se sustentar nessas situações de omissão dos referidos julgados houve patente nulidade por falta de fundamentação adequada, conforme sanciona o inciso IX do art. 93 da CRFB/88, na redação dada pela nº EC 45/2004: “IX- todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade [...]”. Nesse mesmo sentido, é a inteligência do art. 489, § 1º, IV, do CPC/2015, que assinala que “não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador”.

O resultado obtido em relação ao índice de omissão nos casos analisados ressalta a importância de uma compreensão necessária: o Poder Judiciário deve se aprofundar com mais dedicação nos outros modelos de interação, incluindo os modelos heterárquicos, a fim de buscar soluções mais efetivas para a aplicação dos direitos humanos nas relações previdenciárias.

Nesse contexto, constata-se que o modelo de interação heterárquico valida o princípio norteador da indivisibilidade dos direitos humanos, mencionado no tópico 3.2.3, sendo que a efetivação dos direitos sociais previdenciários com esse modelo legitima de maneira mais abrangente a busca por uma justiça social equitativa no contexto da proteção jurídica previdenciária.

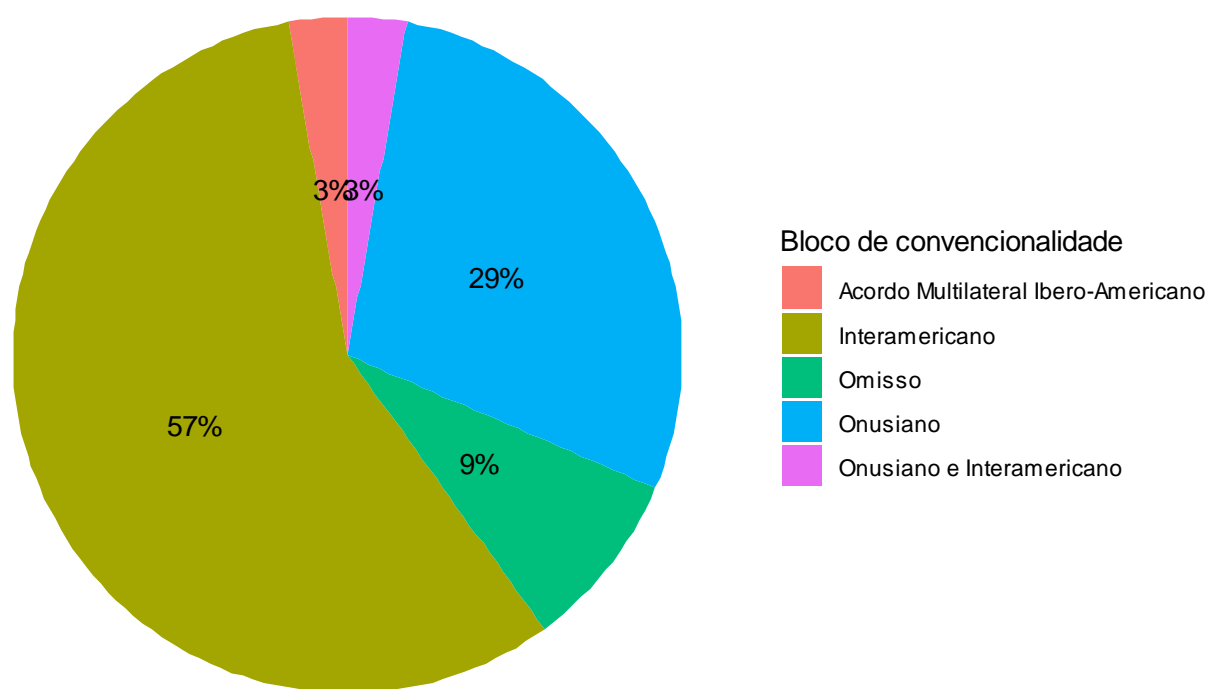
A partir do que foi extraído, passa-se a tratar a inferência indutiva quanto ao bloco de convencionalidade adotado nos julgados, com base no referido levantamento estatístico e por meio do catálogo dos metadados.

5.5.2 Bloco de convencionalidade

Conforme visto no tópico 2.2 e 2.3, os principais blocos de convencionalidade no âmbito do parâmetro do controle de convencionalidade são o onusiano e o interamericano. Mas é possível haver controle de convencionalidade com tratados de direitos humanos que não se refiram a um desses dois blocos, como os acordos multilaterais.

A partir do levantamento estatístico, em que se analisaram todos os 35 julgados, encaixados nos temas de inconveniências (tópico 5.3) e temas de convencionalidade (tópico 5.4), foi possível verificar que há uma preponderância do bloco interamericano em relação aos demais, conforme o seguinte gráfico:

Gráfico 8 - Blocos de convencionalidade utilizados pelo julgador



Fonte: Autoral

Constatou-se que os julgados, na sua maioria, utilizam como parâmetro apenas um bloco de convencionalidade (onusiano ou interamericano) para efeitos da utilização do parâmetro para o controle de convencionalidade da norma brasileira. A exceção é a utilização de dois blocos.

Constatou-se que, nos casos analisados, 57% dos julgadores adotaram as normas internacionais do bloco de convencionalidade interamericano, e apenas deste. Há, pois, uma

clara preponderância para o bloco regional na atuação da Justiça Federal em matéria previdenciária, o qual chega a ser utilizado em quase o dobro de vezes que o bloco onusiano (29%).

Pode-se explicar isso pela circunstância de que os tratados com normas previdenciárias no âmbito interamericano são mais densos que os do bloco onusiano, inclusive, por meio do protagonismo das decisões da Corte IDH na proteção dos direitos sociais, conforme verificado no tópico 3.1, quando, por exemplo, impõe a concretização dos direitos previdenciários reflexos da relação trabalhista, notadamente quanto ao aspecto das contribuições previdenciárias.

Verifica-se que 29% dos magistrados aplicaram apenas normas do bloco de convencionalidade onusiano, frequência bem menor que o bloco interamericano, como já dito.

Em outra perspectiva, 9% dos julgados não abordaram nenhuma norma dos dois blocos (onusiano e interamericano), porque foram omissos quanto à convencionalidade, em uma situação processual que exigia a manifestação, já que a sentença recorrida tinha efetuado o controle de convencionalidade.

Inferese que apenas um julgado aplicou a Convenção Multilateral Íbero-americano de Seguridade Social a partir de precedente no JF5 (PE), conforme visto no tópico 5.3, sendo oportuno salientar que a aplicação do referido acordo valida o princípio norteador da cobertura universal do atendimento contido no tópico 3.2.4. Apesar deste tratado internacional versar matéria previdenciária, ele não pertence a nenhum dos dois principais sistemas de proteção de direitos humanos, mas, por ser tratado de direitos humanos, constitui parâmetro de convencionalidade.

Assim, não há impedimento para o uso das normas internacionais que não estejam contidas nos blocos onusiano e interamericano. Também não há óbice para a utilização, no mesmo julgado, de mais de uma norma internacional contida em blocos diferentes. Isso inclusive diversifica os fundamentos jurídicos da decisão judicial de modo a prestigiar a norma mais favorável a ser aplicada ao caso concreto previdenciário, o que, em grande medida, referenda o princípio *pro persona*, destacado no tópico 3.2.3.

E foi o que ocorreu com a sentença do magistrado Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, em que houve aplicação das normas internacionais dos dois blocos de convencionalidade, conforme se registrou no tópico 5.3.9, representando 3% dos julgados analisados. Ressalta-se que o magistrado em comento foi único a utilizar, para efeito do parâmetro do controle de convencionalidade, normas internacionais de ambos os blocos (onusiano e interamericano), o que reforça a proteção dos direitos sociais previdenciários enquanto direitos humanos indivisíveis, validando tanto o princípio da indivisibilidade quanto o *pro persona*. Essa

iniciativa, no âmbito da tutela jurisdicional previdenciária, gera um maior fortalecimento na proteção social que envolvem casos que têm gerado regressão social por meio da incompatibilidade ou antinomia jurídica interna na persecução dos benefícios previdenciários.

Na sequência, abordam-se os tratados internacionais utilizados dentro dos blocos de convencionalidade, para identificá-los e agrupá-los conforme a natureza previdenciária ou não previdenciária, para daí retirar conclusões prospectivas.

5.5.3 Tratados internacionais referidos nos julgados e sua respectiva natureza

Examinados os blocos utilizados, importa retirar algumas conclusões sobre os tratados internacionais utilizados dentro dos blocos de convencionalidade, não apenas a especificação de cada um, mas especialmente examinar a natureza do direito nele invocado, se previdenciário ou não previdenciário.

Na tabela a seguir, faz-se, em primeiro plano, a indicação e a contagem dos tratados internacionais de direitos humanos referidos nos julgados selecionados na pesquisa:

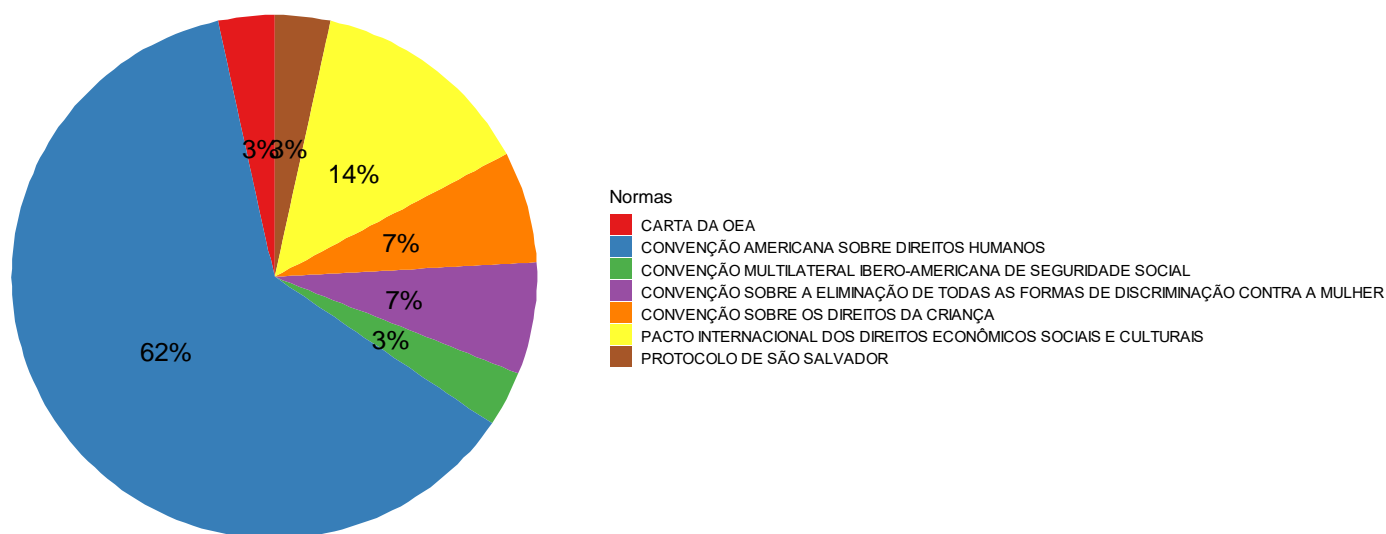
Tabela 4 - Tratados internacionais ou instrumentos referidos nos julgados selecionados

TRATADO OU INSTRUMENTO INTERNACIONAL	QUANTIDADE
Convenção Americana sobre Direitos Humanos	18
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	4
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	2
Convenção sobre os Direitos da Criança	2
Protocolo de San Salvador	1
Convenção Multilateral Íbero-Americana de Seguridade Social	1
Carta da OEA	1

Fonte: Autoral

No gráfico abaixo, apresentam-se os mesmos dados, mas na forma de percentuais:

Gráfico 9 - Tratados internacionais ou instrumentos nos referidos nos julgados selecionados, em percentuais



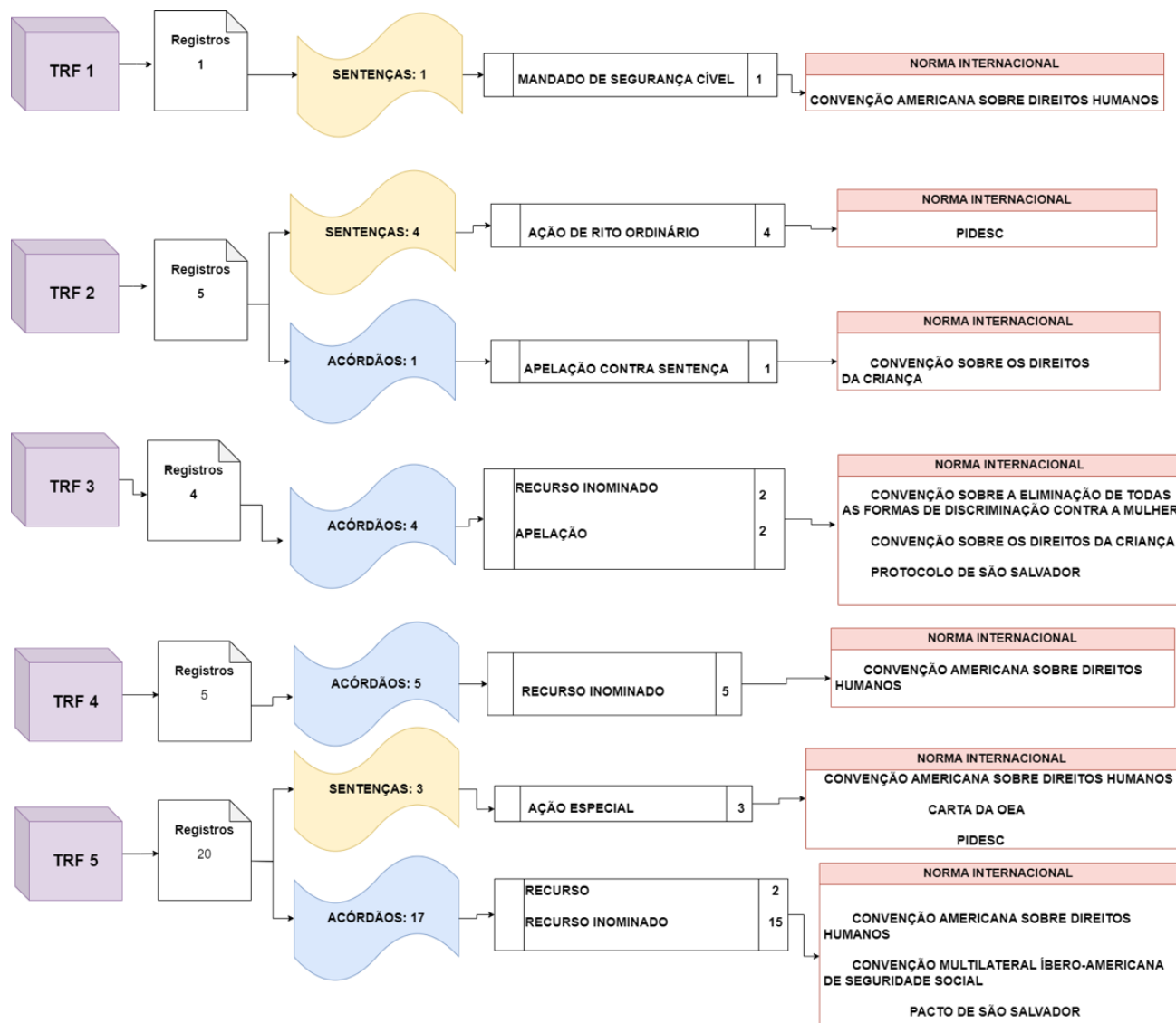
Fonte: Autoral

Da análise acima, têm-se os instrumentos internacionais mais frequentemente empregados como parâmetro de convencionalidade: 1º) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), com 62%; 2º) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) com 14%; 3º) Convenção sobre os Direitos da Criança, com 7%; 4º) Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), com 7%; 5º) Protocolo de San Salvador, com 3%; 6º) Convenção Multilateral Íbero-Americana de Seguridade Social, e a Carta da OEA, ambas com 3%.

Importa dizer, como adendo, que a Carta da OEA, embora seja considerada um documento internacional abstrato (no que se refere aos direitos humanos), também foi utilizada para o parâmetro do controle de convencionalidade, registrado no tópico 5.3.9, sendo caracterizado pela doutrina especializada como controle de convencionalidade ampliado.

A seguir, numa perspectiva mais ampla, com dados das Regiões da JF, bem como as classes processuais, tem-se um diagrama sinótico analítico, apontando os tratados internacionais adotados como parâmetro de convencionalidade:

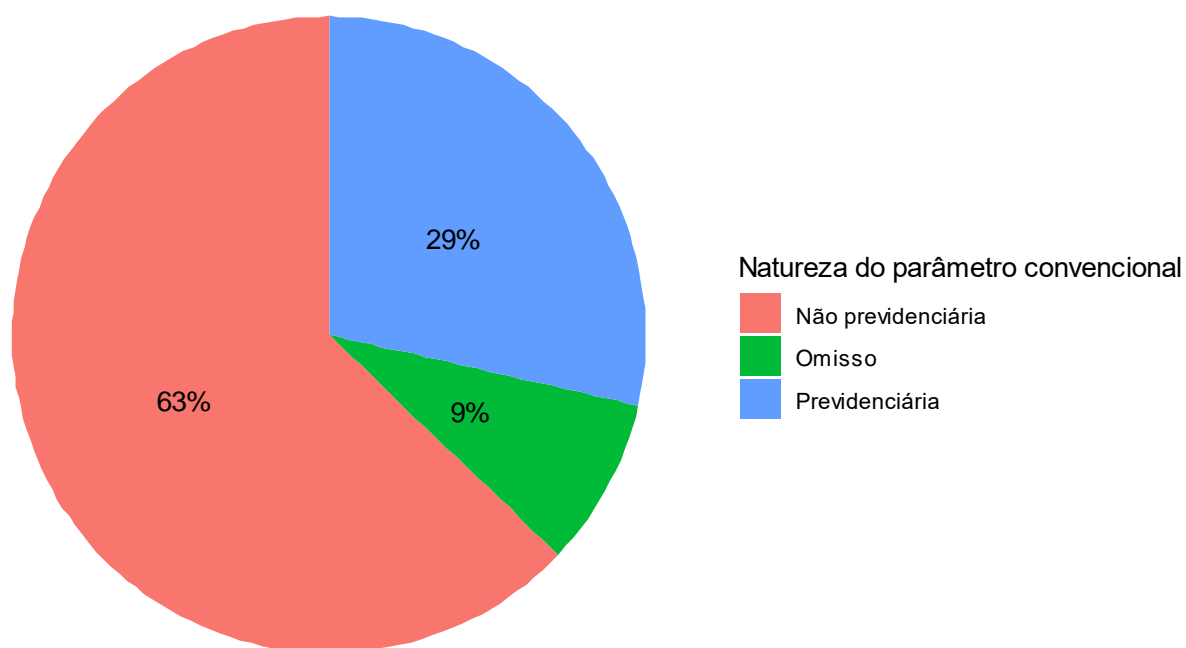
Figura 13 - Tratados internacionais, por Região da JF, por tipo de julgado e classe processual



Fonte: Autoral

Ressalte-se ainda duas relevantes constatações. A primeira é a de que os tratados internacionais utilizados como parâmetro de controle têm natureza não previdenciária. E a segunda é que o tratado mais utilizado é justamente um dos que não tem natureza previdenciária, qual seja, a CADH.

Comprovando esta assertiva, tem-se o gráfico abaixo, em que foram aglutinados em percentuais os tratados que envolvem direito previdenciário e os que não são de matéria previdenciária, referidos nos julgados selecionados na pesquisa empírica:

Gráfico 10 - Natureza do parâmetro convencional

Fonte: Autoral

Pelo gráfico acima, vê-se que 63% dos tratados internacionais, a maioria, portanto, são não previdenciários, enquanto 29% são tratados de natureza previdenciária, excluídos os 9% dos julgados que foram omissos.

Isso demonstra que os tratados de direito previdenciário por si só não são suficientemente densos, a ponto de constituírem parâmetro adequado para controle de convencionalidade numa concepção mais efetiva de atuação por parte dos magistrados. Eles necessitam ser complementados com outros tratados não previdenciários, a fim de possibilitar o controle.

Revela-se assim, que nos julgados analisados foi-se necessário conjugar os tratados previdenciários com outros tratados não previdenciários, como exemplo a CEDAW e o Convenção sobre os Direitos da Criança, conforme se expôs no gráfico 7 (duas folhas acima). Essa conjugação pode ser materializada por meio dos princípios norteadores do direito internacional previdenciário, como se verifica no tópico 3.2 deste trabalho.

Assim sendo, contata-se que existe uma patente necessidade por parte das organizações internacionais, como a ONU, OIT e OEA para que constituam novos tratados e convenções no âmbito dos direitos previdenciários, de modo que o direito previdenciário deve ser consagrado como bem jurídico global no âmbito das garantias previdenciárias.

Os Pactos Sociais (PIDESC e Protocolo de São Salvador), que deveriam ser os mais utilizados justamente por disciplinarem direitos sociais, não são suficientes para atender as atuais demandas, pois, precisam ser complementados por outros diplomas na ótica global e regional. A criação de novos diplomas internacionais de matéria previdenciária geraria uma maior diversidade quanto ao escopo da proteção social no âmbito do direito internacional dos direitos humanos nas relações e regulação do direito interno.

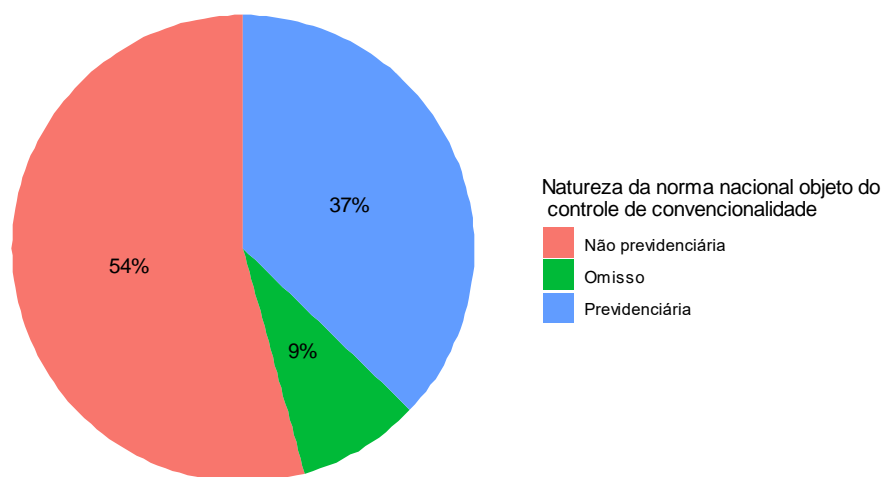
Dito isto, no próximo item, tem-se a abordagem indutiva quanto a natureza nacional do objeto do controle de convencionalidade a partir do estudo realizado na jurisprudência dos 35 casos em comento.

5.5.4 Natureza da norma nacional objeto do controle de convencionalidade

Destaca-se que todas as demandas analisadas pelos julgados selecionados no presente trabalho são de direito previdenciário, ou seja, são pedidos de prestação previdenciária. Não quer dizer, contudo, que o controle de convencionalidade exercido tenha ocorrido necessariamente sobre norma previdenciária. Pode ocorrer controle sobre norma não previdenciária em um processo previdenciário, como, por exemplo, normas processuais e administrativas que tenham reflexos nos pedidos previdenciários.

Dos 35 casos analisados, a partir do exame de compatibilidade realizado pelos magistrados, denota-se que a maioria das normas que foram consideradas incompatíveis diante do referido exame de compatibilidade tem natureza não previdenciárias. É o que se demonstra pelo gráfico a seguir:

Gráfico 11 - Natureza da norma nacional objeto do controle de convencionalidade



Fonte: Autoral

Como realçado no gráfico acima, 54% das normas nacionais examinadas no referido controle convencional não são previdenciárias, constituindo natureza processual ou administrativa. Por outro lado, 37% das normas examinadas no exame de compatibilidade são de natureza previdenciária. Excluídos 9% dos julgados que foram omissos quanto à fundamentação, numa situação processual que exigia manifestação do órgão jurisdicional superior, já que a sentença assim o fazia.

Com base no referido levantamento, denota-se que o controle de convencionalidade tem sido realizado sobre normas de natureza previdenciária e também não previdenciária, o que demonstra que os julgadores também estão levando em conta, dentro de processo previdenciário, o exame de compatibilidade de normas alheias ao direito previdenciário, mas que possuem reflexos nas relações previdenciárias, como por exemplo em questões que envolvem a colheita de prova material, oral e pericial, conforme demonstrado no tópico 5.3.6.

A referida análise é importante porque revela que o controle de convencionalidade tem sido exercido em normas que não tratam propriamente de direito previdenciário, mas que possuem relevância para a efetivação do princípio do bem-estar social dos segurados, conforme já destacado no tópico 3.2.3.

5.5.5 Exercício ou não do controle

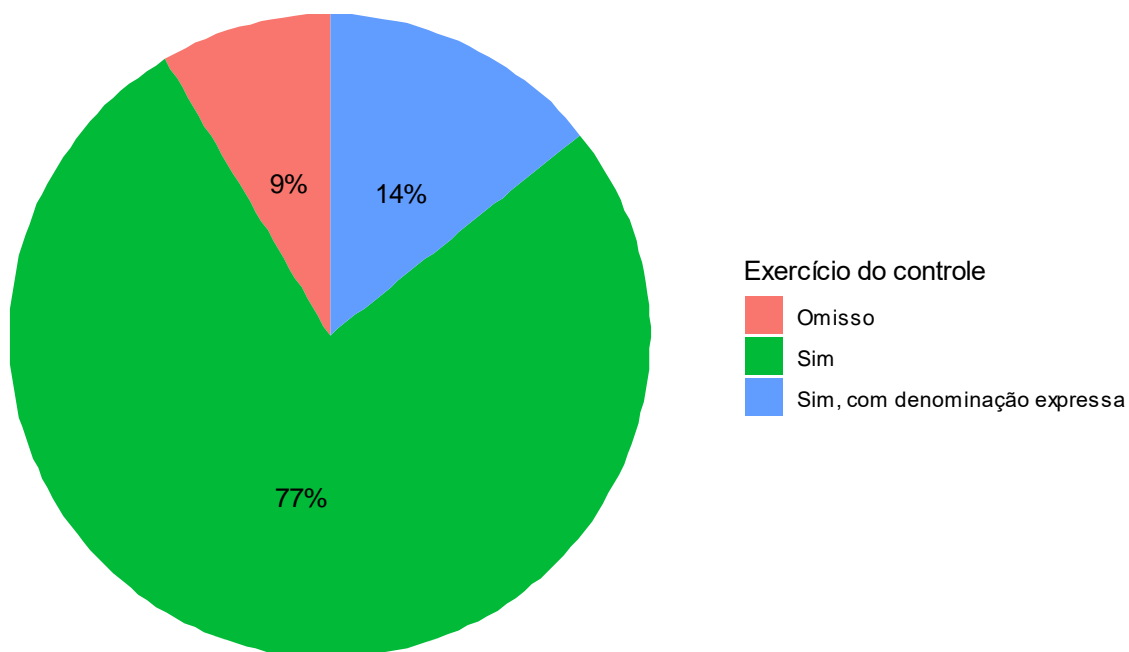
A seleção dos 35 julgados pelas palavras-chave não quer dizer necessariamente que ocorreu o controle de convencionalidade. Fez-se necessário examinar um a um dos julgados para constatar se houve exame de compatibilidade de norma nacional em face do tratado internacional.

Importa mencionar que, muitas vezes, o julgador exerce o exame de compatibilidade, mas não denomina de controle de convencionalidade. Foi justamente o que ocorreu com o Conselho Constitucional francês, referido no início do capítulo 2, quando já exercia essa ferramenta antes mesmo de denominá-la de controle de convencionalidade.

Percebeu-se, nos julgados selecionados, que isso também aconteceu. E para estruturar a pesquisa empírica, denominou-se o resultado do exercício de “Sim, com denominação expressa”, quando o julgador exerce o controle e utiliza a denominação, ao passo que se usou o rótulo “Sim” (sem nenhum acréscimo), quando o julgador exerce o controle, mas não menciona expressão, seja controle de convencionalidade, seja inconventionalidade.

Feitas essas considerações metodológicas, apresenta-se, em gráfico, o panorama da atuação da Justiça Federal em matéria previdenciária, na perspectiva do exercício ou não do controle de convencionalidade:

Gráfico 12 - Controle de convencionalidade exercido



Fonte: Autoral

Importante fazer um registro de que somente dois magistrados, ao exercer o exame de compatibilidade, denominou de controle de convencionalidade. A magistrada Raquel Domingues do Amaral, da Justiça Federal da 3ª Região, e o magistrado Fábio Luiz de Oliveira Bezerra, da Justiça Federal da 5ª Região.

Após essa visão geral do enfrentamento da normativa internacional pela Justiça Federal, apresenta-se, a seguir, uma tabela baseada no método de “contagem”, demonstrando a divisão entre os magistrados e relatores que utilizaram a normativa internacional para solucionar uma determinada questão de conflito jurídico envolvendo o Direito Previdenciário interno e internacional. Ou seja, exerceram o controle, mas não necessariamente reconheceram a inconvencionalidade. A fundamentação jurídica adotada em cada documento foi considerada na contagem, permitindo uma visualização mais clara das posições adotadas. Eis a referida tabela:

Tabela 5 - Contagem da análise do direito internacional (independentemente de reconhecer inconvenção)

Magistrado de 1º grau ou Relator	Contagem (n)	Porcentagem (%)
JF5/TURMA RECURSAL/MARCOS ANTONIO GARAPA DE CARVALHO	6	22,2 %
JF5/FABIO LUIZ DE OLIVEIRA BEZERRA	3	11,1 %
JF4/3ª TURMA RECURSAL/JUIZ RELATOR JOSÉ ANTONIO SAVARIS	3	11,1 %
JF5/1ª TURMA RECURSAL/EDMILSON DA SILVA PIMENTA	3	11,1 %
JF3/1ª TURMA RECURSAL/RAQUEL DOMINGUES DO AMARAL	2	7,41 %
JF4/3ª TURMA RECURSAL/JUIZ RELATOR GILSON LUIZ INÁCIO	2	7,41 %
JF5/1ª TURMA RECURSAL/GILTON BATISTA BRITO	2	7,41 %
JF1/PEDRO PEREIRA PIMENTA	1	3,7 %
JF2/1ª TURMA ESPECIALIZADA/ALUISIO GONÇALVES DE CASTRO M.	1	3,7 %
JF3/10ª TURMA/DES. NELSON PORFIRIO	1	3,7 %
JF5/1ª TURMA RECURSAL/FRANCISCO GLAUBER PESSOA	1	3,7 %
JF5/1ª TURMA RECURSAL/LAURA LIMA MIRANDA E SILVA	1	3,7 %
JF5/2ª TURMA RECURSAL/JORGE DE ANDRADE CARVALHO MENDONÇA	1	3,7 %

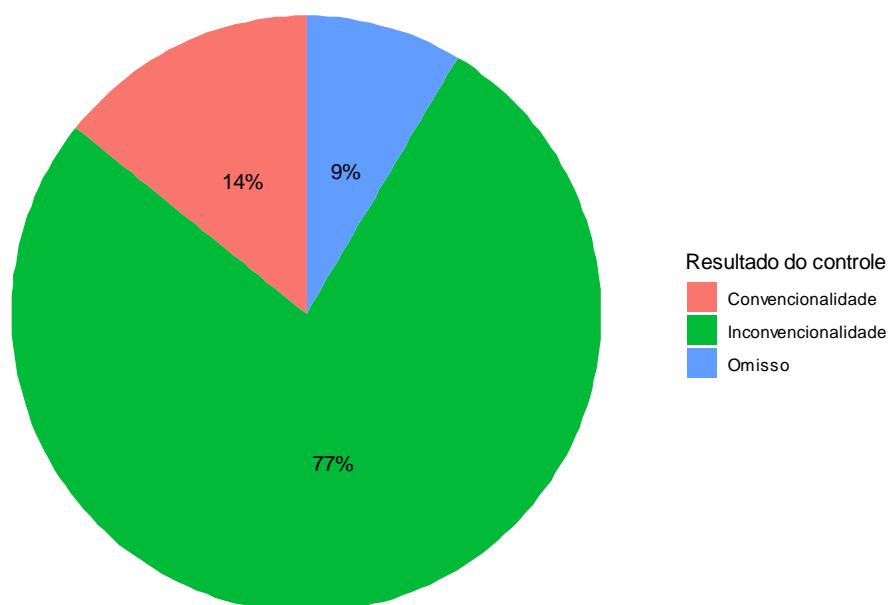
Fonte: Autoral

Atente-se para o fato de que, na estruturação da pesquisa, considerou-se exercício a análise do tratado internacional para fins de controle, mas sem depender do resultado de inconvenção. Sustenta-se que esta é a abordagem imparcial que se espera de um pesquisador, pois não rotula o uso de um mecanismo pelo seu resultado. O resultado do controle, se foi inconvenção, ou se foi convencionalidade, será examinado no tópico seguinte.

5.5.6 Resultado do controle

Verificado no tópico anterior quais dos 35 julgados que efetuaram o exercício do controle de convencionalidade, resta consolidar os resultados deste controle, se houve reconhecimento de inconvenção ou se houve declaração de convencionalidade da norma brasileira.

Cotejando os resultados que foram indicados um a um nos julgados, e agrupados por temas, conforme tópico 5.3 (inconvenções) e 5.4 (convencionalidade), chega-se ao ápice da análise da atuação da Justiça Federal em matéria previdenciária, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 13 - Resultado do exercício do controle de convencionalidade, em percentuais

Fonte: Autoral

Conforme gráfico acima, 77% dos julgados selecionados reconheceram a inconvencionalidade, ou seja, consideraram a norma nacional em questão como contrária às normas internacionais. É um percentual muito alto e representa que a Justiça Federal tem afastado norma brasileira, previdenciária ou não, para fins de concessão de algum direito previdenciário, especialmente benefício previdenciário.

Não se confunda, contudo, este alto percentual de reconhecimento de inconvencionalidade com a circunstância de a amostra selecionada por meio das palavras-chave ser de algumas dezenas em um universo de milhões de processos previdenciários, os quais poderiam, em parte significativa deles, ser objeto de exame de compatibilidade com tratado internacional.

Por outro lado, verificou-se que, em 14% dos julgados, houve declaração de convencionalidade, ou seja, considerou-se que a norma nacional estava em conformidade com as normas internacionais. Esse resultado de convencionalidade não pode ser compreendido como uma situação de não efetivação dos direitos humanos sociais nos casos analisados. Entende-se que a postulação da inconvencionalidade, a rigor, não encontra fundamento no tratado internacional invocado pelo requerente.

Encerradas as notas indutivas que foram formuladas com base nos resultados empíricos, passa-se às considerações finais do trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o avanço e fortalecimento do direito internacional dos direitos humanos, os direitos sociais têm sido gradualmente consolidados ao longo das décadas, por intermédio dos diversos mecanismos constantes nos sistemas onusiano e interamericano, assim como também pela atuação do Poder Judiciário brasileiro, a despeito de terem havido muitas reformas legislativas, que procuram reduzir os direitos previdenciários em favor de pautas econômicas.

Um dos mecanismos para a efetivação dos direitos humanos, incluindo os direitos previdenciários, é o controle de convencionalidade, que pode ser manejado tanto pelas Cortes Internacionais quanto pelos tribunais nacionais. Nesse contexto, buscou-se, com o presente trabalho, avaliar se a Justiça Federal exerce o controle de convencionalidade e de que maneira o faz.

Para embasar o procedimento empírico, realizou-se, previamente, um levantamento dos fundamentos teóricos do controle de convencionalidade, com destaque para os princípios da boa fé e do *pacta sunt servanda*, que foram inclusive positivados nos artigos 26 e 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, constituindo, assim, a base normativa para o controle de convencionalidade. Considerando que a concepção que se compreende quanto à interação entre o direito internacional e o direito nacional é pressuposto para o exercício do controle de convencionalidade, foram abordadas as principais correntes hierárquias e heterárquias. Isso possibilitou estruturar a pesquisa empírica, para identificar, dentre as razões da fundamentação dos julgados, qual modelo de interação foi adotado.

Importante também para a realização da pesquisa empírica a delimitação preliminar dos dois mais importantes sistemas de proteção dos direitos humanos, a que está sujeito o Brasil, dos quais decorrem o bloco de convencionalidade onusiano e o interamericano. Não apenas os tratados internacionais compõem os blocos, como também as decisões dos respectivos tribunais internacionais. Perpassando as reflexões significativas da doutrina especializada e da jurisprudência da Corte IDH, reforçou-se a necessidade de se efetivar o efeito vinculante da CADH e das próprias decisões da Corte IDH no âmbito dos Estados membros da OEA.

Para especificar o conteúdo normativo dos tratados internacionais em direitos humanos previdenciários que podem ser utilizados, na atividade jurisdicional, como parâmetro para controle de convencionalidade, foi crucial abordar os principais fundamentos do direito internacional dos direitos humanos no âmbito previdenciário, estabelecendo um diálogo com as normas internacionais de proteção previdenciária tanto do sistema onusiano quanto do sistema regional interamericano. Deu-se ênfase à carga valorativa presente nos princípios

fundamentais do direito internacional previdenciário, quais sejam, o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, o princípio do bem-estar social, o princípio *pro persona* e o princípio da cobertura universal.

Destacada a grade protetiva principiológica do direito internacional previdenciário, firmou-se o entendimento de que os direitos humanos previdenciários, constantes de tratados internacionais de direitos humanos ou, eventualmente, de tratados internacionais não exclusivamente de direitos humanos, como alguns acordos bilaterais ou multilaterais, podem constituir parâmetro de controle de convencionalidade das normas brasileiras. Neste particular, verificou-se, de forma inovadora, o controle de convencionalidade pela Justiça Federal com uso da Convenção Multilateral Íbero-Americana de Seguridade Social e ainda da Carta da OEA.

Como última fase antes da pesquisa empírica, restou necessário tratar de aspectos do direito processual brasileiro para poder avaliar a atuação da Justiça Federal quanto ao controle de convencionalidade. Das normas de organização judiciária e de divisão de competências da Justiça Federal, percebeu-se que as portas de entradas são diversas, não apenas em varas cíveis, como em JEFs, com recursos sendo julgados por órgãos diferenciados, o que traz uma dificuldade a mais em uniformizar a jurisprudência e ampliar a aplicação do controle de convencionalidade. Além disso, foram propostas soluções e abordados diversos parâmetros com base nas concepções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos (UMF/CNJ). Vale ressaltar que o TRF5 foi o primeiro TRF do país a adotar as recomendações enviadas no âmbito da atuação e promoção dos direitos humanos.

A pesquisa empírica envolveu a análise da atuação de primeiro e segunda grau da Justiça Federal, quanto ao exercício do controle de convencionalidade em matéria previdenciária, evidentemente de maneira difusa, já que o concentrado somente pode ser realizado pelo STF.

Por intermédio de busca jurisprudencial nos sites dos seis TRFs, constatou-se que o controle de convencionalidade em matéria previdenciária na Justiça Federal ainda não é tão amplamente utilizado. Foram identificados em todo país 35 julgados nessa matéria, o que representa um número muito baixo quando comparado com o volume de processos previdenciários que foram e estão tramitando nesse ramo do Poder Judiciário.

Em outras áreas jurídicas, como no direito do trabalho, percebe-se maior utilização desta ferramenta. E na assistência social, área que integra a seguridade social ao lado da saúde e da previdência social, verificou-se um aumento do uso de tal mecanismo, desde o julgado inovador no caso *Mama Djalo*, pela Turma Recursal dos JEFs no Ceará, que tem inspirado os magistrados a também aplicarem na área previdenciária. E é o que tem ocorrido, no âmbito do JEF/RN (7ª

Vara Federal), ao exercer o controle de convencionalidade em três julgados, com uma confirmação transitada em julgado, tendo utilizado dois blocos de convencionalidade (onusiano e interamericano).

Por tais constatações, assenta-se que o direito internacional dos direitos humanos, na perspectiva do controle de convencionalidade, necessita conquistar maior espaço no escopo jurisdicional previdenciário da Justiça Federal brasileira.

Adentrando em como a Justiça Federal tem fundamentado as decisões que analisam a compatibilidade de normas nacionais com tratados de direitos humanos, em matéria previdenciária, constatou-se que os julgados adotaram a concepção da supralegalidade dos tratados, aplicando, portanto, o entendimento firmado pelo STF.

A concepção da supralegalidade adotada pelo Supremo Tribunal Federal, apesar de permitir o controle de convencionalidade, tem imposto limitações que, conforme destacado em diversas ocasiões, resultam em obstáculos sociais na busca por soluções internas para resolver antinomias jurídicas existentes na vasta gama de direitos previdenciários no Brasil.

O modelo da heterarquia dos tratados internacionais no âmbito da ordem jurídica brasileira é utilizado pela doutrina especializada como rota de saída diante dos problemas de incompatibilidade na ordem jurídica constitucional rígida no cenário brasileiro. Logo, as concepções trazidas de constitucionalismo multinível passam a ser utilizadas na academia do direito internacional, de modo a propor soluções inovadoras para patentes problemas existentes nas relações previdenciárias. Constatou-se, contudo, pelos dados coletados e analisados, que em pouquíssimos casos a fundamentação da Justiça Federal em controle de convencionalidade em matéria previdenciária adotou o modelo heterárquico. De fato, como evidenciado nas notas indutivas, somente em 3,0% dos casos analisados o modelo heterárquico foi utilizado, preponderando, por outro lado, o modelo de supralegalidade, atingindo o percentual de 89% de todos casos.

A adoção de um modelo mais apropriado para a interação entre normas internacionais e normas nacionais não é, contudo, suficiente para garantir a concretização dos direitos sociais. Tem-se que é importante tratar o direito previdenciário com um bem jurídico global, como norma de direitos humanos indivisíveis, buscando o intérprete e o aplicador do controle de convencionalidade densificar as normas internacionais de direitos sociais previdenciários, com associação com outras normas de direitos humanos não previdenciários, para que possam constituir parâmetro adequado para o controle da norma nacional.

A necessidade de incorporar os parâmetros jurídicos internacionais previdenciários, inclusive os constante da CADH, no ordenamento brasileiro, decorre do fato de que as questões

relacionadas aos direitos sociais estão sobrecarregando cada vez mais o sistema judiciário e o sistema previdenciário no Brasil, resultando em uma proteção limitada dos direitos que ainda não estão plenamente alinhados com os direitos universais abrangidos pelo arcabouço internacional, sobretudo à luz das disposições interpretativas do art. 29 da referida CADH.

Observa-se que as orientações estabelecidas no mencionado artigo da Convenção Americana são fundamentais para o controle de convencionalidade. Nesse contexto, os Estados são responsáveis por garantir a persecução de direitos humanos, inclusive previdenciários, sob pena de ser responsabilizado na cortina internacional, adotando uma conduta que amplie a proteção dos direitos humanos para além das disposições normativas internas. Essas diretrizes desempenham um papel essencial ao incentivar os Estados a adotarem medidas que se alinhem com os padrões internacionais de direitos humanos, demonstrando um compromisso em promover uma proteção abrangente e efetiva desses direitos.

Nesse particular, examinou-se, com base nos princípios do direito internacional previdenciário, e por meio da pesquisa empírica, que os tratados de direitos sociais previdenciários, ou mesmo as normas internacionais previdenciárias que estão em tratados não previdenciários, não tem se constituído parâmetro adequado para o controle de convencionalidade, uma vez que suas normas são abertas e dependem de implementação progressiva pelos Estados. Por outro lado, constatou-se que as normas internacionais previdenciárias podem ser associadas com normas internacionais não previdenciárias, como os dos tratados de não discriminação ou tratados especiais sobre pessoas em situação de vulnerabilidade, como a mulher e a criança, e formar parâmetro suficientemente denso para permitir o exame da compatibilidade da norma nacional. De fato, nas notas indutivas, resultantes da pesquisa empírica da atuação da Justiça Federal, em matéria previdenciária, constatou-se que a ampla maioria dos julgados utiliza como parâmetro norma internacional de natureza não previdenciária (63%), sendo apenas 29% de tratados previdenciários. Dentre os tratados internacionais não previdenciários utilizados estão a CEDAW e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

A partir dos precedentes que validaram a tese do exercício do controle de convencionalidade, verifica-se a urgente necessidade de que o direito previdenciário deve ser reconhecido como um bem jurídico global em um contexto de jurisdição cooperativa à luz da indivisibilidade dos direitos humanos e da aplicação máxima *pro persona*.

Das normas nacionais analisadas no controle de convencionalidade (como mencionado no tópico 5.5.4), 54% não são relacionadas à matéria previdenciária, sendo de natureza processual ou administrativa. Em contrapartida, durante o exame de compatibilidade,

constatou-se que 37% das normas analisadas no referido controle de convencionalidade são de natureza previdenciária. Tais dados empíricos evidenciaram que o controle de convencionalidade pela Justiça Federal em processo previdenciário é exercido tanto sobre normas nacionais previdenciárias quanto sobre normas não previdenciárias.

Por toda análise teórica e empírica empreendida, conclui-se que o controle de convencionalidade, que poderia ser uma ferramenta valiosa para lidar com demandas complexas e desafios decorrentes de possíveis deficiências normativas, ainda é pouco utilizado na Justiça Federal em matéria previdenciária, haja vista que foram identificados apenas 35 julgados no universo de milhões de processos previdenciários que tramitaram no recorte temporal proposto na pesquisa (de 03 de fevereiro de 2008 a 15 de maio de 2023).

Os resultados evidenciaram uma significativa resistência por parte dos magistrados em utilizar os instrumentos internacionais em suas atividades, especialmente no âmbito do direito previdenciário, o que ressalta a subutilização do controle de convencionalidade.

Quanto aos julgados selecionados, nem todos eles exerceram efetivamente o controle de convencionalidade. Os resultados finais revelam que 91% dos julgados analisados efetivamente realizaram a prática do controle jurisdicional de convencionalidade, mas constatou-se omissão em examinar a matéria em 9% dos julgados.

A realização do exame de compatibilidade com os tratados internacionais não resulta necessariamente acolhimento. Constatou-se que 77% dos julgados selecionados reconheceram a inconveniência, em nove temas, quais sejam: 1) Exigência de prévio requerimento administrativo em situação pandêmica; 2) Prazo para análise administrativa dos benefícios previdenciários; 3) Exigência de prova material para a mulher em aposentadoria rural por idade, sem considerar a documentação do marido; 4) Exclusão da criança sob tutela como dependente previdenciário; 5) Exclusão da criança sob tutela como dependente previdenciário; 6) Não reconhecimento de contribuições previdenciárias vertidas no exterior; 7) Não considerar para efeito de carência recolhimento abaixo do mínimo; 8) Não considerar para efeito de carência recolhimento abaixo do mínimo; 9) Não computar para efeito de carência as contribuições recolhidas em atraso pelo microempreendedor individual.

Verificou-se, por outro lado, que em 14% dos julgados ocorreu declaração de convencionalidade, em especificamente em dois temas: 1) Prazo decadencial para concessão de benefício; 2) Idade limite de 21 anos para filho dependente em pensão por morte.

Diante dos resultados obtidos, entende-se que o trabalho trouxe contribuições para a compreensão do controle de convencionalidade na prática jurisdicional, notadamente pela identificação do modelo de interação adotado e das normas internacionais utilizadas.

É imprescindível que essa temática seja continuamente debatida e aprofundada, buscando-se encontrar soluções que promovam a justiça social e a dignidade nas relações jurídicas previdenciárias brasileira. O avanço nesse sentido contribuirá para a construção de um sistema mais justo e equitativo, que atenda às necessidades dos cidadãos e assegure a plena realização dos direitos humanos previdenciários.

Isso ressalta a necessidade urgente de abordar essa questão com maior responsabilidade nas sociedades. Sabe-se que o CNJ tem adotado práticas forenses para tornar o direito internacional uma pauta prioritária, nos casos que envolvem problemas normativos na área previdenciária. Acredita-se que a promoção e incentivo aos estudos do direito internacional nas atividades jurisdicionais se tornam indispensáveis diante da atual situação enfrentada pelo INSS e pelo sistema judiciário.

Recomenda-se a continuação da pesquisa por pesquisadores e profissionais do Direito, na área do controle de convencionalidade em direito previdenciário, o que também está em sintonia com as Metas de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, fortalecendo o direito internacional dos direitos humanos no âmbito do alcance progressivo na efetivação dos direitos sociais previdenciários.

Diante dos desafios e demandas atuais, evidencia-se que a proteção e a garantia dos direitos previdenciários não podem ser limitadas a uma única jurisdição nacional. É necessário abordá-los de maneira colaborativa e coordenada em âmbito internacional, visando promover a justiça social e a dignidade. Essa abordagem reconhece a importância de uma cooperação global para enfrentar os problemas suportados pelos beneficiários da previdência, garantindo-lhes um tratamento justo e equitativo em diferentes contextos jurídicos.

Nessa perspectiva, é fundamental fortalecer a cooperação entre os países e estabelecer mecanismos de coordenação para proteger os direitos previdenciários em nível global. Isso pode ser alcançado por meio de acordos e de tratados internacionais que estabeleçam padrões mínimos de proteção previdenciária e promovam a harmonização das legislações nacionais.

A proteção dos direitos sociais previdenciários, pela perspectiva dos direitos humanos indivisíveis, é essencial para garantir a justiça social e a dignidade das pessoas em todo o mundo. Os sistemas previdenciários desempenham um papel fundamental na mitigação da pobreza e na promoção da inclusão social, fornecendo apoio financeiro e segurança para os indivíduos e suas famílias ao longo da vida. É crucial, portanto, que esses direitos sejam reconhecidos e protegidos independentemente da nacionalidade ou do local de residência de uma pessoa, notadamente com a utilização do controle de convencionalidade pela Justiça brasileira.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Milton Vasques Thibau de. A proteção social trabalhista complementar no Direito comparado. In: SALIBA, Aziz Tuffi *et al.* (org.). **Direitos Fundamentais e sua proteção nos planos Interno e Internacional**. Belo Horizonte: Arraes, 2010. (Coleção Direitos fundamentais e coletivos).

AMADO, Frederico. **Curso de direito previdenciário e processo previdenciário**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

AMARAL, Sérgio Tibiriça; MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinati. O controle de convencionalidade no Brasil: um breve ensaio sobre o tema na perspectiva da proteção global dos direitos humanos. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, PR, n. 29, 2018.

ARIOSI, Mariângela. **Conflitos entre tratados e leis internas: o judiciário brasileiro e a nova ordem internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BASSETTO, Marcelo Eduardo Rossitto. **Direito Previdenciário e controle de convencionalidade: Aplicação do Direito Internacional à prática previdenciária**. Curitiba, Paraná: Juruá, 2021.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; KLUGE, Cesar Henrique. Controle de convencionalidade difuso e concentrado em matéria trabalhista nas perspectivas da OIT e do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista Direito e Justiça - Reflexões Sociojurídicas**, Ano XVII, n. 28. p 105-132, mai., 2017.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; DELTREGGIA REIS, Carolina. Relações de trabalho na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um estudo jurisprudencial. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019. v. 17.

BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Responsabilidade dos governantes pela gestão econômico-financeira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, ano VIII, n. XV, 2º sem. 2022, Juruá, Porto, 2022. p. 345-366.

BÍBLIA. Livro de Primeiro Reis, capítulo 3, versos 16-28. In: Bíblia. Português. **Bíblia Sagrada Leitura Perfeita: Nova Versão Internacional** - Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil, 2019.

BITTENCOURT, Luiz Antônio Silva; SAMPHAIO JUNIOR, Rodolpho Barreto. O princípio *pro homine* como instrumento de proteção integral do ser humano na relação de trabalho. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 15, n. 3, 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

BONIFÁCIO, Arthur Cortez. **O direito constitucional e a proteção dos direitos fundamentais**. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. **Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**. Aprovação em 14 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2015/08/2015.07.24a_Acordo-CPLP-assinado.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/decreto/d_6949.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 269, de 18 de setembro de 2008**. Aprova o texto da Convenção n. 102 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre segurança social, concluída em Genebra, em 28 de junho de 1952. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set. 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-269-18-setembro-2008-580870-exposicaodemotivos-152188-pl.html>. Acesso em: 01 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 591, de 06 de julho de 1992**. Regulamenta a Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Nacional de Saúde, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 1 jan. de 2023.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto no 89.460, de 20 de março de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 28 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8358.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2022**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. Justiça Federal. Sentença de 1º Grau n. 43. Partes: Euza de Souza Alexandrino x INSS - Instituto Nacional do Seguro Social e outros. Juiz Federal: Fábio Bezerra. Natal, Rio Grande do Norte, 31 de maio de 2021. **Diário Oficial da União**. Rio Grande do Norte.

BRASIL. Justiça Federal. Tribunal Regional da 5ª Região. 7ª Vara Federal de Natal/RN. **Processo n. 0012890-43.2022.4.05.8400**. Juiz Federal: Fábio Luiz de Oliveira Bezerra.

BRASIL. **Decreto n. 10.410, de 30 de junho de 2022**. Altera o Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto no 3.048, de 6 de maio de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10410.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm. Acesso em: 31 de mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.522, de 2 de outubro de 2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9522.htm. Acesso em: 31 de mai. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.932, de 11 de abril de 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 31 de mai. 2023.

BRASIL. Justiça Federal da 5ª Região. 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais. Estado do Ceará. **Acórdão do julgamento de recurso inominado no processo n. 507062-90.2009.4.05.8100**. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Mama Selo Djalo. Recurso improvido, por maioria. Relator para o acórdão Juiz Federal George Marmelstein Lima. Data do acórdão: 22/04/2010.

BRASIL. **Lei n. 5.010, de 30 de maio de 1966**. Dispõe sobre a organização da Justiça Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5010.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília,

DF, 25 jul. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 08 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 24 mai. 2023.

BRASIL. **Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria n. 6, de 17 de abril de 2020**. Dispõe sobre a antecipação de um salário-mínimo mensal ao requerente do benefício de auxílio-doença, devido à incapacidade temporária para o trabalho, nos termos do art. 4º da Lei n. 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm. Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Comunidade Brasileira do Exterior: estimativas referentes ao ano de 2020**. Brasília, DF, Departamento Consular Esplanada dos Ministérios, jun. 2021. Disponível em <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/portal-consular/arquivos/ComunidadeBrasileira2020.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Direitos Humanos: Revisão Periódica Universal**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 1 mar. 2023

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; FOGAÇA, Anderson Ricardo. Constitucionalismo multinível e controle de convencionalidade. **Periódico Científico da EJUD/PR**, (11). 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPARROZ, Roberto. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **A cooperação jurídica internacional em matéria penal-tributária como instrumento de repressão à criminalidade organizada transnacional: globalização e novos espaços de juridicidade**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial. *In*: BRUNO, Fabrício Castagna Lunardi Marco; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (org.). **Inovação Judicial: inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto**. Brasília: Enfam, 2021.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de San Salvador"**. Disponível em: http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos 2000**. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 01 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Ações previdenciárias aumentam com decisões divergentes do INSS e da Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/acoes-previdenciarias-aumentam-com-decisoes-divergentes-do-inss-e-da-justica/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Atos Normativos** - Detalhe do Ato. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>. Acesso em: 25 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **DataJud - Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Judiciário deve observar as normativas internacionais de direitos humanos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-deve-observar-as-normativas-internacionais-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2022**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/relacoes-internacionais/monitoramento-e-fiscalizacao-das-decisoes-da-corte-idh/>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Poder Judiciário. **Comportamento judicial em relação à Convenção Americana sobre Direitos Humanos: uma análise empírica do poder judiciário brasileiro**. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/05/5ajp-sumario-executivo-comportamento-judicial-11-05-23.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 123, de 7 de janeiro do 2022**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções

internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em:
<https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 3659, de 12 de janeiro de 2021.** Dispõe sobre a instituição da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões e deliberações da Corte Interamericana de Direitos Humanos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3659>. Acesso em: 24 mai. 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** Disponível em:
https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm. Acesso em: 01 mai. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil.** Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de diciembre de 2016. Serie C No. 318. Disponível em:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_por.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Lagos del Campos versus Peru.** Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Disponível em:
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf. Acesso em: 25 abr. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-5/85,** párr. 70-73. Disponible en:
https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-7/86 del 14 de mayo de 1986.** Excepciones Preliminares. (Competencia de la Corte) Serie A No. 7 (1986). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_07_ing.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Parecer Consultivo n. 16/99.** O Direito à Informação sobre Assistência Consular no Âmbito das Garantias do Devido Processo Legal. 1 de outubro de 1999. Disponível em:
https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_por.pdf. Acesso em: 05 mai. 2023.

COSTA, Adalia Raissa Alves da. **A seguridade social no Plano Beveridge:** história e fundamentos que a conformam. Dissertação (Mestrado em Política Social/PPGPS). Orientadora: Maria Lucia Lopes da Silva. Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2019. p. 59.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE. **Affaire A.S. Diallo (République de Guinée c. République Démocratique du Congo).** Disponível em: <https://www.icj-cij.org/case/103>. Acesso em: 5 mai. 2023.

DANTAS, Beatriz; MOREIRA, Thiago Oliveira. O controle de convencionalidade como ferramenta de concretização do estado constitucional cooperativo de Peter Häberle. *In.:*

ALVES, Fabrício et. al. (Orgs.). **Direito aplicado: inovação e sociedade**. Natal: Polimatia, 2023, v. 2, p. 239–254.

DARCANCHY, Mara Vidigal; NOSCHANG, Patrícia Grazziotin; RIBEIRO, Sirlene Elias. O controle de convencionalidade no direito internacional do trabalho como instrumento de garantia do trabalho decente no Brasil: O Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 2, n. 23, 2020.

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. **Manual de tabelas processuais unificadas do usuário externo**. Disponível em: http://www.tjes.jus.br/PDF/Manual_TabUnif_Usuario_Externo.pdf. Acesso em: 28 mai. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Acórdão no proc. 10038775120168260201**. 12ª Câmara de Direito Público. Rel. Osvaldo de Oliveira, DJ: 06.09.2017, DJ: 14.09.2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; REINO UNIDO. **Carta do Atlântico**. 1941. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/carta_atlantico_1941.htm. Acesso em: 04 mai. 2023.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos**. 1917. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

FERREIRA, Siddharta Legale. Internacionalização do Direito: reflexões críticas sobre seus fundamentos teóricos. **Revista SJRJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 37, ago. 2013.

FERREIRA, Siddarta Legale; BASTOS NETTO, Cláudio Cerqueira. O princípio *pro persona* na Corte Interamericana de Direitos Humanos: um enigmático Desconhecido. In: MENEZES, Wagner (org.). **Tribunais Internacionais: extensão e limites da sua jurisdição**. Belo Horizonte: Arrais Editores, 2018.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. Perspectivas y futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. In: RAMÍREZ, Manuel Becerra *et al* (org.). **La Corte Interamericana de Derechos Humanos a veinticinco años de su funcionamiento**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

FREITAS, Felipe Simor de. **A justiciabilidade do direito à previdência social na corte interamericana de direitos humanos**: ponderações sobre o argumento econômico no âmbito regional e efetivação dos direitos humanos sociais previdenciários. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Direito, Uberlândia, 2023.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Perspectiva vertical: o sistema interamericano de direitos humanos e sua relação com os sistemas jurídicos dos estados. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres (org.). **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Brasília: Edo-Serveis, 2014.

GUERRA, Sidney. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GUERRA, Sidney. **O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Controle de Convencionalidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

GURGEL, Yara Maria Pereira. **Conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana e suas implicações jurídicas na realização dos direitos fundamentais**. 2018. 218 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Doutoramento em Ciências Jurídicas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direitos humanos, princípio da igualdade e não discriminação: sua aplicação às relações de trabalho**. Tese de doutorado. Orientadora: Flávia Piovesan. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), 2007.

HÄBERLE, Peter. Constitucionalismo como um projeto da ciência. **Revista Argumentum**, Marília, v. 21, n. 2, p. 867-881, mai./ago. 2020.

HENRY, Steiner; ALSTON Philip. **International human rights in context: law, politics, morals**. 2. ed. Oxford: OUP Oxford, 2000.

HOFFMANN, Florian Fabian. A transplantabilidade jurídica em matéria de Direitos Humanos: reflexões acerca de um conceito clássico do Direito Comparado. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 30, 2014.

HUSEK, Carlos Roberto. **Direito Internacional Público**. São Paulo: LTr, 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. Resolução PRES/INSS n. 701, de 04 de setembro de 2019. Altera o Anexo da Resolução nº 295/PRES/INSS, de 8 de maio de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 172, seção 1, p. 50, 05 set. 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-701-de-4-de-setembro-de-2019-214565188>. Acesso em: 08 abr. 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

LEAL, Gabriel Prado. A (re) construção dos direitos sociais no século XXI: entre a progressividade, a estabilidade e o retrocesso. **Revista de informação legislativa: RIL**, v. 53, n. 211, p. 152, jul./set. 2016.

LIMA, George Marmelstein. Controle jurisdicional das omissões inconventionais. **R. Jur. UNI7**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 35-57, jan./jun. 2017.

LIMA, Jandir Ferreira de; PITAGUARI, Sinival Osório. As ideias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 6. n. 10, mar. 2005.

LIMA, Raquel da Cruz. **A Convenção Americana sobre Direitos Humanos como projeto das Américas**: a história local de uma demanda universal. 2022. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves. **Transconstitucionalismo entre direito internacional penal e direito estatal**: contribuições à resolução de problemas constitucionais na relação entre o estatuto de roma e a constituição federal. 2021. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021.

LOPES, Ana Marta D'Ávila; CHEHAB, Isabelle Campos Vasconcelos. Bloco de constitucionalidade e controle de convencionalidade: reforçando a proteção dos direitos humanos no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, v. 12, 2019.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. O Brasil é dualista? anotações sobre a vigência de normas internacionais no ordenamento brasileiro. **Revista Legislativa do Senado Federal**, Brasília, v. 184, n. 46, p. 1-17, out. 2009.

MAGALHÃES, Breno Baía. **Pluralismo constitucional interamericano**: a leitura plural da Constituição de 1988 e o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2015. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Belém, 2015.

MARRUL, Indira Bastos. O fortalecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no sistema interamericano: efetiva garantia para o direito à educação. **Revista IIDH**, n. 36, p. 45, 2002.

MARTINS, Leonardo; MOREIRA, Thiago Oliveira. Constitucionalidade e Convencionalidade de Atos do Poder Público: concorrência ou hierarquia? Um contributo em face da situação jurídico-constitucional brasileira. In: **Anuario de Derecho Constitucional Latino Americano**, Montevideo, v. 17, 2011

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Revista Direito GV**, v. 9, p. 199-241, 2013.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Integração das convenções e recomendações internacionais da OIT no Brasil e sua aplicação sob a perspectiva do princípio pro homine. **Revista Direitos, Trabalho e Política Social**, v. 1, n. 1, p. 218-251, 2015.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: GEN, 2018.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direitos Humanos**. 6. ed. São Paulo: Forense, 2018.

MENDES, Ellen de Nazaré dos Santos; MOREIRA, Thiago Oliveira; BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. O benefício de prestação continuada dos migrantes: uma análise à luz da não discriminação em razão da condição migratória. In: MEDEIROS, Bruna Agra et al (orgs.). **Anais. IIº Congresso Brasileiro de Direito Aplicado: inovação e Sociedade**. p. 13-21. Natal: Polimatia, 2023.

MENDOÇA, Andrey Borges de. **Análise crítica da prisão preventiva na Lei 12.403/2011: proposta à luz de modelos estrangeiros e da Convenção Americana de Direitos Humanos**. 2018. 193 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MENEZES, Wagner; MARCOS, Henrique. O Direito Internacional e a pandemia: reflexões sistêmico-deontológicas. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, ano 20207.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A aplicação dos tratados internacionais de direitos humanos pela jurisdição brasileira**. Natal: EDUFRN, 2015.

MOREIRA, Thiago Oliveira. A abertura do estado ao direito internacional e a jurisdição cooperativa: uma análise a partir do pensamento de Peter Häberle. In: MENEZES, Wagner (org.). **Direito Internacional em expansão**. Anais do XIV Congresso de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, v. 8.

MOURA, Rafael Osvaldo Machado. A globalização, o fim dos direitos humanos e a experiência do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos. **Revista de Direito Brasileira (CAPES)**, São Paulo, v.13, n. 6, 2016.

NARCISO, Bruno; Martins, Adalberto. A importância dos direitos trabalhistas e previdenciários na promoção do bem-estar social. **Revista Brasileira de Previdência**, Curitiba, v.12, n. 2, p. 01-26, jul./dez. 2021.

NEVES, Marcelo. (Não) solucionando problemas constitucionais: transconstitucionalismo além de colisões. **Lua Nova**, São Paulo, n. 93, p. 201-232, 2014.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria**. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. **A dignidade da pessoa humana: dignidade e inconstitucionalidade**. Coimbra: Almedina, 2016. v. 2.

NUNES, Karin Andressa Lisboa. O controle de convencionalidade das normas infraconstitucionais no direito brasileiro. **Revista Direito em Ação**, Brasília, v. 15, n. 2, 2015.

OLIVEIRA, Marcus Vinícius Xavier de. Soberania, transconstitucionalismo e direito transnacional. In: LIZIERO, Leonam, TEIXEIRA, João Paulo Allain (org.). **Marcelo Neves como intérprete da Sociedade Global**, Andradina: Meraki, 2020. v. 4.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução n. 2.656/2011 da Assembléia Geral**. Garantias de Acesso à Justiça: o papel dos defensores públicos oficiais. Disponível em: https://www.anadep.org.br/wtksite/grm/envio/1031/AG_RES_2656_pt.pdf . Acesso em: 30 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)**. 2022. Parceria com a Oxford Poverty and Human Development Initiative e a Global Multidimensional Poverty Index. Nova York. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>. Acesso em: 01 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Agenda 2030**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 28 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas, 1945**. Disponível em: <http://www.onu.org.documentos/sistema-onu/>. Acesso em: 10 set. 2022.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Decreto n. 591, de 6 de Julho de 1992. n. 1, de 06 de julho de 1992. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 09 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Direitos Humanos. **Resolução 21/11**. Princípios Reitores sobre pobreza extrema e direitos humanos. 27 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/EPoverty/GuidingPrinciplesinPortuguese.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2023.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. 1993. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso em: 15 mai. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas, 1945**. Disponível em: <http://www.onu.org.documentos/sistema-onu/>. Acesso em: 10 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Convenção n. 1, de 22 de novembro de 1969. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais** "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-52.htm>. Acesso em: 15 mai.. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção de Belém do Pará. 1994.** Disponível em: <http://www.cidh.org/basicos/portugues/m.belem.do.para.htm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.carta.oea.htm>. Acesso em: 30 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Secretaria de Integração Econômica. **Prosma: Programa de Apoio ao Sistema de Resolução de Controvérsias em Matéria de Investimentos.** Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrp/Prosma_p.asp. Acesso em: 01 mai. 2023.

PETERS, Anne. Global Constitutionalism Revisited. **International legal theory, publication of the society of International Law interest group on the theory of International Law: Why Obey International Law?** Pu, Baltimore, v. 11, 2005.

PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. **A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais.** Brasília. a, v. 43, 2017.

PINHEIRO, Pedro Igo Paiva; BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. Controle de convencionalidade ampliado em matéria previdenciária à luz da proteção social do microempreendedor no Brasil. **Revista FT**, Rio de Janeiro, n. 122, mai., 2023.

PINTO, Élide Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “pacto assimétrico” ao “estado de sítio fiscal”. **Revista Educação & Sociedade (CEDES)**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 987-988, out./dez., 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas europeu, interamericano e africano.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Boletim Estatístico da Previdência Social, n. 112, 2022.** Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps112022_final.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, Educação, 2020.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTOS, Richardy Videnov Alves dos; GURGEL, Yara Maria Pereira. Afinal, o ordenamento brasileiro admite o controle de convencionalidade. In: XAVIER, Yanko Marcus de Alencar; ALVES, Fabrício Germano; MOREIRA, Thiago Oliveira. **Prestação jurisdicional e diferentes formas de acesso à justiça**. Natal: Polimatia, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. A dignidade como parâmetro interpretativo na aplicação dos direitos fundamentais. In: PIOVESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado (coord.). **Impacto das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos na Jurisprudência do STF**. p. 51-79. Salvador: JusPodivum, 2020.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A global community of courts. **Harvard International Law Journal**, v. 44, 2003.

SOARES, Sônia. Análise do direito humano à alimentação adequada: um direito social e político. **Revista de Direito Sanitário (USP)**, São Paulo. v. 19, n. 2. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI: 1480 DF**. Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 26/06/2001, Data de Publicação: DJ 08/08/2001 PP-00003. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347083>. Acesso em: 09 abr. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno, **Habeas Corpus 87.585-8/TO**, relator Min. Marco Aurélio, julgado em 03/12/2008, publicado em 25/06/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno, **RE 466.343-1/SP**, relator Min. Cezar Peluso, julgado em 03/12/2008, publicado em 05/06/2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso extraordinário n. 1171152, incidente n. 5573573, classe do processo: RE, tema n. 1066**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5573573&numeroProcesso=1171152&classeProcesso=RE&numeroTema=1066>. Acesso em: 24 mai. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Justiça Federal da 5ª Região instala Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324349>. Acesso em: 24 mai. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. **Primeira reunião da Unidade de Monitoramento e Fiscalização de decisões, deliberações e recomendações do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região (UMF/JF5)**. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias/?id=324689>. Acesso em: 24 mai. 2023.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A proteção internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1992.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Os tribunais internacionais contemporâneos**. Brasília: FUNAG, 2013.

TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Acadêmicos auto-alienados: reflexões sobre a crise norte-americana da disciplina “Direito e Desenvolvimento” (1974). **Revista Direito GV**, v. 3, n. 2, p. 261-304, 2007.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

VERAS, Érica Verícia Canuto de Oliveira; ARAÚJO, Gabriela Nivoliers Soares de Sousa. Controle da convencionalidade dos artigos 181 e 182 do Código Penal (escusas absolutórias) nos crimes patrimoniais de violência doméstica e familiar contra a mulher. **Revista Fides: Revista Filosofia do Direito do Estado e da Sociedade**, Natal, v. 11, n. 1, 2018.