

A PENSÃO ESPECIAL DOS ÓRFÃOS DO FEMINICÍDIO: REPARAÇÃO ESTATAL OU ASSISTÊNCIA RESIDUAL?

THE SPECIAL PENSION FOR ORPHANS OF FEMICIDE: STATE REPARATION OR RESIDUAL ASSISTANCE?

 <https://doi.org/10.63330/aurumpub.066-005>

Joana Paula Chemin de Andrade

Especialista em Direito Previdenciário e Direito Processual Civil, entre outras.

Advogada - OAB/PR 40.593

E-mail: joanachemin@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6109-5627>

Resumo

O estudo analisa o regime jurídico da pensão especial instituída pela Lei nº 14.717/2023 em favor de crianças e adolescentes órfãos em razão do crime de feminicídio, com o propósito de identificar sua natureza jurídica e avaliar a coerência entre o fundamento material da prestação e o desenho normativo adotado. Trata-se de pesquisa teórica, de abordagem qualitativa e finalidade descritivo-crítica, conduzida pelo método dedutivo mediante pesquisa documental, bibliográfica e jurisprudencial, esta última realizada nas bases oficiais dos Tribunais Regionais Federais das 4ª e 6ª Regiões. A pesquisa identifica que o benefício, embora tenha por pressuposto um crime que atrai o dever estatal de reparação, seguiu a lógica da assistência social focalizada, com critério de miserabilidade, limite etário rígido, valor único rateado entre todos os dependentes e vedação de acumulação com prestações previdenciárias. A comparação com a pensão especial da Lei nº 13.985/2020, de natureza indenizatória, vitalícia e individual, demonstra que o legislador dispunha de modelo reparatório e não o utilizou. Verifica-se, ainda, que o Estado não conta oficialmente os órfãos do feminicídio e que a primeira análise administrativa dos requerimentos ocorreu quase três anos após a vigência da lei. Os tribunais divergem quanto à qualificação da prestação e concentram a litigiosidade na mora administrativa. Conclui-se pela necessidade de revisão legislativa em cinco frentes.

Palavras-chave: Assistência social; Feminicídio; Pensão especial; Reparação estatal; Seguridade social.

Abstract

The study analyses the legal framework of the special pension established by Law 14.717/2023 for children and adolescents orphaned as a result of femicide, aiming to identify its legal nature and to assess the coherence between the material grounds of the benefit and the normative design adopted. This is theoretical research, qualitative in approach and descriptive-critical in purpose, conducted through the deductive

method by means of documentary, bibliographical and case-law research, the latter carried out in the official databases of the Federal Regional Courts of the 4th and 6th Regions. The research finds that the benefit, although premised on a crime that triggers the State duty to provide reparation, followed the logic of targeted social assistance, with a poverty threshold, a rigid age limit, a single amount shared among all dependants and a prohibition on accumulation with social security benefits. A comparison with the special pension of Law 13.985/2020, which is compensatory, lifelong and individual, shows that Parliament had a reparatory model available and did not use it. The State does not officially count femicide orphans, and the first administrative analysis of applications took place almost three years after the law came into force. Courts diverge on how to classify the benefit, and litigation concentrates on administrative delay. The article concludes by proposing legislative revision on five fronts.

Keywords: Femicide; Social assistance; Social security; Special pension; State reparation.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tipificou o feminicídio em 2015, através da Lei nº 13.104/2015, ainda que como qualificadora e não como crime autônomo, *status* que passou a ostentar após a Lei nº 14.994/2024, e desde então contabiliza suas vítimas ano a ano.

Em 2025, o Brasil registrou 1.571 feminicídios, o maior número da série histórica, dos quais 79,8% foram cometidos por companheiro ou ex-companheiro da vítima, um acréscimo de 4,0% em relação a 2024 (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2026, p. 149 e 166). A curva não cedeu em nenhum dos últimos quatro anos.

A estatística conta a mulher assassinada e deixa de fora quem sobrevive a ela. A vítima de feminicídio é, na maior parte dos casos, mãe, e os filhos que restam perdem a mãe pelo crime e o pai pela prisão ou pela fuga. Perdem também, com frequência, a casa em que moravam e a escola que frequentavam. A literatura das ciências sociais e da saúde coletiva descreve esse desdobramento como uma segunda fase do mesmo problema, com efeitos que acompanham o sobrevivente na vida adulta (Almeida, 2016, p. e24; Costa, Njaine, Schenker, 2017, p. 3091).

A Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023, instituiu pensão especial para esse grupo. O benefício alcança filhos e dependentes, crianças ou adolescentes, órfãos em razão do crime de feminicídio tipificado no Código Penal, desde que a renda familiar mensal *per capita* seja igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo.

O Poder Executivo levou quase dois anos para regulamentar a lei, o que fez através do Decreto nº 12.636, de 29 de setembro de 2025. Por sua vez, o Instituto Nacional do Seguro Social editou o ato

administrativo de operacionalização em 28 de maio de 2026 (Portaria PRES/INSS nº 1.961) e começou a analisar os primeiros requerimentos em julho deste ano.

Este artigo parte de uma tensão interna da norma. O benefício tem por pressuposto um crime cuja ocorrência revela falha do Estado no dever de prevenir e coibir a violência de gênero, dever que a República assumiu também no plano internacional. O legislador, porém, estruturou a prestação segundo a lógica da assistência social focalizada. A pergunta que orienta a investigação é se esse regime jurídico corresponde ao fundamento material do benefício ou se converte uma dívida de reparação em política assistencial acessível apenas aos órfãos comprovadamente pobres.

A hipótese é a de que o desenho normativo se contradiz. O evento que gera o direito é o feminicídio, mas o critério que dá acesso a ele é a pobreza. Duas crianças igualmente órfãs do mesmo crime recebem tratamento jurídico diverso conforme a renda do grupo familiar que as acolheu, o que enfraquece a função reparatória da norma e a submete a uma racionalidade estranha ao seu fundamento.

O objetivo geral consiste em analisar a natureza jurídica e o desenho normativo da pensão especial à luz do dever estatal de reparação e dos parâmetros constitucionais da seguridade social. Os objetivos específicos são seis: descrever o regime jurídico da prestação; comparar esse regime com o de outra pensão especial instituída para dano de responsabilidade estatal; discutir a natureza jurídica do benefício e as consequências práticas de cada enquadramento; confrontar o critério de miserabilidade com o debate consolidado sobre o critério de renda na assistência social; examinar a exigência probatória do feminicídio diante do tempo do processo penal; e analisar as decisões judiciais já proferidas sobre a matéria.

Duas razões justificam o estudo. A primeira é a atualidade do objeto, já que a regulamentação data de setembro de 2025 e a normatização administrativa, de maio de 2026, de modo que a doutrina ainda não se ocupou do tema em profundidade. A segunda é a relevância social de uma política pública destinada a um grupo cuja dimensão o Estado brasileiro nunca mediu, conforme se demonstra adiante.

A revisão teórica se apoia em quatro eixos. O primeiro trata o feminicídio como expressão de um sistema hierárquico de poder (Meneghel, Portella, 2017; Caicedo-Roa, Bandeira, Cordeiro, 2022; Mariano, Souza, 2023). O segundo descreve as repercussões da morte violenta sobre a família sobrevivente (Almeida, 2016; Costa, Njaine, Schenker, 2017). O terceiro recupera o dever estatal de prevenir, punir e reparar a violência contra a mulher (Bandeira, Almeida, 2015). O quarto reúne a crítica ao uso da renda como filtro de acesso a prestações de assistência social (Silva, Diniz, 2012; Wang, Vasconcelos, 2015). A esses eixos soma-se a doutrina previdenciária de Castro e Lazzari (2025, cap. 1, 2, 5, 6, 7 e 16), que fornece os critérios de distinção entre prestações contributivas, assistenciais e indenizatórias.

2 METODOLOGIA

A pesquisa é qualitativa quanto à abordagem, básica quanto à natureza e descritivo-crítica quanto à finalidade. O método é dedutivo, partindo de parâmetros constitucionais da seguridade social e do dever estatal de reparação para examinar o regime jurídico específico da pensão especial. As técnicas empregadas são a pesquisa documental, a bibliográfica e a jurisprudencial.

O exame documental reúne a Lei nº 14.717/2023, o Decreto nº 12.636/2025 e o ato administrativo do Instituto Nacional do Seguro Social que operacionaliza o benefício (Portaria PRES/INSS nº 1.961/2026). Para fins comparativos, inclui-se a Lei nº 13.985/2020, que instituiu pensão especial às crianças com síndrome congênita do zika vírus, a Lei nº 8.742/1993 e a Lei nº 8.213/1991. No plano constitucional, examinam-se os arts. 6º, 194, 203 e 227 da Constituição Federal. Integram ainda os documentos estatísticos do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

O corpo bibliográfico resultou de consulta à base SciELO, com os descritores feminicídio, orfandade, violência doméstica e assistência social. Selecionaram-se artigos publicados em periódicos indexados e aderentes aos eixos teóricos do trabalho. A seleção privilegiou a pertinência temática sobre a exaustividade, o que decorre da natureza dogmática da investigação. A doutrina previdenciária entra como referência conceitual.

A pesquisa jurisprudencial foi realizada nos módulos oficiais de jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, integrados ao sistema EPROC, com os termos de busca "pensão especial", "feminicídio" e "14.717", isolados e combinados entre si. O recorte material abrange as decisões que enfrentam a Lei nº 14.717/2023. A consulta localizou acórdãos na 4ª Região e na 6ª Região, além de decisões de primeiro grau divulgadas pelos canais institucionais desses tribunais. O número reduzido de julgados impõe tratar os achados como indicativos de tendência, sem pretensão de representatividade estatística.

A análise normativa considera a legislação vigente em setembro de 2026. A literatura científica não sofreu recorte temporal restritivo, tendo prevalecido como critério a qualificação do periódico e a densidade do argumento.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 O FEMINICÍDIO COMO FENÔMENO ESTRUTURAL E A PRODUÇÃO DA ORFANDADE

O feminicídio raramente surpreende quem convive com a vítima, ele encerra uma escalada que vizinhos, colegas e autoridades muitas vezes já conheciam. Meneghel e Portella (2017, p. 3077 e 3084) situam o patriarcado, entendido como sistema hierárquico de poder entre homens e mulheres, entre os principais determinantes dessas mortes, que classificam como prematuras, injustas e evitáveis. A palavra evitável carrega consequência jurídica, pois se a morte podia ser evitada, alguém tinha o dever de evitá-la.

Caicedo-Roa, Bandeira e Cordeiro (2022, p. 1 e 7) aprofundam a distinção entre feminicídio e femicídio e mostram que a categoria abrange, além da autoria masculina, o contexto de dominação em que a morte ocorre. Mariano e Souza (2023, p. 1 e 7) analisaram feminicídios julgados na comarca de Londrina - Paraná em 2021 e 2022 e identificaram, na própria resposta judicial, riscos de naturalização e de revitimização da mulher morta.

Almeida (2016, p. e1), em pesquisa biográfica sobre a orfandade decorrente de violência doméstica, observa que o assassinato da mãe pelo pai ou padrasto inaugura uma segunda fase do problema, vivida pelos filhos. A autora registrou, à época, que não localizou na sociologia brasileira trabalhos que cruzassem violência doméstica e orfandade (2016, p. e21).

A revisão integrativa de Costa, Njaine e Schenker (2017, p. 3087) completa o diagnóstico. Ao examinar a literatura sobre as repercussões do homicídio nas famílias das vítimas, as autoras identificaram quatro núcleos de efeitos: impactos na saúde, reorganização forçada do sistema familiar, fatores de revitimização e demandas de ordem social, financeira e jurídica. A família que perde alguém para a morte violenta precisa de atenção interdisciplinar, e não apenas de transferência de renda.

Convém registrar a diferença entre esse dano e o luto comum. A criança que perde a mãe por doença conta com uma rede que a acolhe e com uma narrativa que a família consegue elaborar. A criança órfã do feminicídio perde a mãe e, no mesmo ato, perde o pai para a prisão, quando o autor é o pai. Passa a conviver com a divisão dos parentes entre as duas famílias, com a exposição do caso na imprensa local e com a necessidade de depor ou de ser ouvida no processo penal, sendo revitimizada a cada passo. Almeida (2016, p. e30) descreve o estigma que acompanhou o entrevistado de sua pesquisa desde a infância, e Costa, Njaine e Schenker (2017, p. 1) situam a revitimização entre os quatro núcleos de efeitos identificados na literatura.

A orfandade decorrente do feminicídio é, portanto, dano derivado, previsível e documentado pela literatura científica. Ela não constitui efeito colateral remoto do crime, e sim consequência esperada de um evento que o Estado tinha o dever de prevenir.

3.2 A INVISIBILIDADE ESTATÍSTICA DOS ÓRFÃOS

Antes de qualquer exame normativo, um dado se impõe: o Estado brasileiro não sabe, a partir de uma base padronizada e articulada, quantas são as crianças que a política pretende alcançar. Não existe levantamento oficial e sistemático do número de filhos que perdem a mãe em razão de feminicídio.

Em nível estatal, a informação existe apenas de forma dispersa através do boletim de ocorrência, que registra a vítima e, quando há filhos menores, o fato costuma constar do inquérito, do pedido de medida protetiva ou do procedimento do conselho tutelar. O Estado não desconhece essas crianças, eis que ele as registra em sistemas que, contudo, não conversam entre si e não as agregam em nenhuma base nacional. A invisibilidade estatística decorre da falta de integração, e não da falta de dado.

As estimativas disponíveis vêm de organizações da sociedade civil e de grupos de pesquisa universitários, que as constroem por métodos indiretos, seja cruzando o número oficial de feminicídios com a média de filhos por mulher, seja contando as menções na imprensa.

Segundo dados jornalísticos, as estimativas conhecidas indicam a ordem de grandeza do problema e, ao mesmo tempo, a precariedade da informação disponível. O Fórum Brasileiro de Segurança Pública estimou em 2.300 o número de órfãos a partir dos feminicídios registrados em 2024, e o Laboratório de Estudos de Feminicídios (Lesfem) da Universidade Estadual de Londrina contabilizou 268 crianças e adolescentes dependentes apenas entre janeiro e março de 2026. O mesmo levantamento jornalístico registra que filhos ou adolescentes presenciaram o crime em cerca de 30% dos feminicídios do ano anterior (Maia, 2026).

No plano administrativo, o Instituto Nacional do Seguro Social informou reunir aproximadamente 400 requerimentos dessa pensão em julho de 2026, dentro de uma fila de 1,9 milhão de pedidos, o que corresponde a 0,02% do estoque, e estimou o custo anual do benefício em 11,8 milhões de reais (Gercina, Cecchin, 2026).

Nenhum desses números provém de série estatística oficial sobre a orfandade decorrente do feminicídio, razão pela qual este estudo os trata como indicativos de ordem de grandeza, e não como medida do público-alvo da política.

A ausência de bases estatísticas oficiais e padronizadas produz efeitos concretos, na medida em que uma política de transferência de renda cujo público-alvo ninguém dimensionou não pode ser orçada com precisão, avaliada quanto à cobertura ou corrigida quanto às falhas de focalização.

Segundo o Ministério das Mulheres, “não há levantamento oficial sobre quantas crianças perdem a mãe para a violência de gênero todos os anos” (Maia, 2026). Questionado sobre quantos órfãos aguardam na fila administrativa, o Instituto Nacional do Seguro Social não informou o número (Gercina; Cecchin, 2026).

A ausência de contagem indica que o dano ainda não foi reconhecido institucionalmente como tal. O Estado conta as mulheres mortas porque a lei penal o obriga a registrar o crime, porém não conta os filhos porque nenhuma norma o obriga a olhar para eles.

A ausência de contagem também repercute no orçamento. A lei condicionou as despesas à previsão nas leis orçamentárias anuais, o que exige estimativa prévia do número de beneficiários. Sem levantamento oficial, a dotação é fixada por aproximação, e a aproximação tende a reproduzir a demanda já manifestada, que, por sua vez, depende de quantas famílias souberam do direito. Forma-se um circuito: a baixa procura justifica a dotação modesta, e a dotação modesta não financia busca ativa capaz de elevar a procura.

A Lei nº 14.717/2023 não corrigiu esse ponto, perdendo a oportunidade de instituir, ao lado do benefício, o dever de identificação ativa dos beneficiários. O sistema opera por provocação: cabe ao

responsável pela criança descobrir que o direito existe, reunir a documentação exigida e formular requerimento administrativo. Quando se combina invisibilidade estatística com acesso dependente de requerimento, o resultado previsível é a subcobertura. Os cerca de 400 requerimentos registrados até julho de 2026 sugerem exatamente isso, quando confrontados com qualquer das estimativas de órfãos produzidas fora do Estado.

3.3 O REGIME JURÍDICO DA PENSÃO ESPECIAL

A Lei nº 14.717/2023 concede pensão especial aos filhos e dependentes, crianças ou adolescentes, órfãos em razão do crime de feminicídio, e condiciona o direito a que a renda familiar mensal *per capita* seja igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo.

O benefício corresponde a um salário-mínimo mensal devido ao conjunto dos dependentes menores de idade na data do óbito, sem direito a abono anual. A lei veda a acumulação com benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social e dos regimes próprios, assegura o direito de opção pela prestação mais vantajosa e exclui do benefício o adolescente condenado por ato infracional análogo ao feminicídio praticado contra a vítima.

As despesas correm por conta da função orçamentária Assistência Social, condicionadas à previsão nas leis orçamentárias anuais.

O Decreto nº 12.636, de 29 de setembro de 2025, disciplinou a operacionalização do benefício e atribuiu ao Instituto Nacional do Seguro Social a tarefa de recebê-lo, analisá-lo e mantê-lo. O regulamento exige inscrição atualizada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, com atualização periódica, e admite a comprovação do feminicídio por um entre vários documentos, entre eles o mandado de prisão, a decisão que decreta a prisão preventiva, o indiciamento, a denúncia e a sentença condenatória.

O termo inicial do benefício é a data do requerimento. O regulamento prevê ainda revisão periódica das condições de manutenção e hipóteses expressas de cessação, entre as quais a maioria do beneficiário, a superação do limite de renda por período continuado e a desqualificação do feminicídio no processo penal.

O regulamento aproximou a gestão da pensão especial da rotina do Benefício de Prestação Continuada, com inscrição no cadastro social, revisão periódica e verificação de renda. A aproximação resolve um problema administrativo, porque permite ao Instituto Nacional do Seguro Social operar a nova prestação com a estrutura de que já dispõe. Ela também transporta para o novo benefício um regime de controle pensado para prestação de outra natureza, cujo pressuposto é a necessidade atual do beneficiário, e não um dano ocorrido em data certa e irreversível e que deveria ser reparado.

Três características do regime merecem exame. A primeira é a cumulação de requisitos, porque o benefício exige ao mesmo tempo condição etária, condição de renda e prova qualificada do crime. A segunda é a rigidez do valor, fixado em um salário-mínimo qualquer que seja o número de órfãos. A terceira

é a alocação orçamentária na função Assistência Social, que antecipa a resposta do legislador quanto à natureza jurídica da prestação.

3.4 A PENSÃO ESPECIAL COMO TÉCNICA: O CONTRASTE COM A LEI Nº 13.985/2020

O legislador brasileiro já havia recorrido à técnica da pensão especial para reparar danos associados à atuação ou à omissão estatal. O exemplo mais próximo é a Lei nº 13.985, de 7 de abril de 2020, que instituiu pensão especial às crianças com síndrome congênita do zika vírus, nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019.

O confronto entre as duas leis expõe escolhas opostas. A pensão do zika é mensal, vitalícia e intransferível, no valor de um salário-mínimo para cada criança. A pensão dos órfãos do feminicídio cessa aos dezoito anos e distribui um único salário-mínimo entre todos os irmãos. A primeira corre pela programação orçamentária de Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União, o que evidencia sua função indenizatória. A segunda corre pela função Assistência Social. A primeira veda a acumulação com o Benefício de Prestação Continuada e com indenizações judiciais pelos mesmos fatos, o que preserva a lógica de reparação sem duplicidade. A segunda veda a acumulação com benefícios previdenciários, que possuem causa e custeio inteiramente diversos.

A comparação afasta o argumento de que o modelo assistencial seria a única via disponível ao legislador. Três anos antes da lei dos órfãos, o Congresso Nacional havia aprovado, para dano igualmente atribuível a falha estatal, pensão individual, vitalícia e declaradamente indenizatória.

A objeção possível é a de que os dois danos não se equiparam, porque a síndrome congênita acompanha a criança por toda a vida e a orfandade, ao menos em tese, cessa com a maioridade. Ocorre que a perda da mãe na infância produz efeitos que a literatura acompanha até a vida adulta, conforme registram Almeida (2016, p. e24) e Costa, Njaine e Schenker (2017, p. 3091), e o limite etário do benefício responde a critério de política fiscal, não a critério de duração do dano.

Além disso, ambas as leis destinam a prestação a crianças cujo prejuízo se liga à atuação ou à omissão do poder público, e ambas atribuem a gestão ao mesmo órgão. A diferença de tratamento decorre da qualificação escolhida, e não da natureza do dano.

3.5 ASSISTÊNCIA, PREVIDÊNCIA E REPARAÇÃO: OS CRITÉRIOS DE DISTINÇÃO

A Constituição Federal organiza a seguridade social em três pilares, cada um com lógica própria de acesso e de custeio. A previdência social é contributiva e opera por filiação. A assistência social é prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, nos termos do art. 203. A saúde é universal.

A reparação de dano não se encaixa em nenhum dos três pilares. Ela pertence ao regime da responsabilidade civil do Estado, tem por fato gerador o dano e por medida a extensão desse dano. Quando

o legislador cria uma prestação periódica para reparar dano de responsabilidade estatal, ele produz figura híbrida: usa o veículo administrativo da seguridade social, que já dispõe de rede de atendimento e de sistema de pagamento, para entregar conteúdo de natureza indenizatória.

A Lei nº 13.985/2020 assume esse caráter híbrido e a resolve pela alocação orçamentária em rubrica de indenizações; já a Lei nº 14.717/2023 optou por caminho diverso e submeteu a prestação à racionalidade assistencial em dois pontos decisivos: adotou o critério de renda típico da assistência e alocou a despesa na função correspondente. A consequência é que o benefício passou a depender de uma condição que nada tem a ver com o dano sofrido pela criança.

3.6 O FUNDAMENTO INTERNACIONAL: DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL AO DEVER DE REPARAÇÃO

A proteção social do sobrevivente encontra fundamento anterior ao direito interno. O art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, assim preceitua:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.
2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social. (Organização das Nações Unidas, 1948, art. 25).

A Declaração não limitou a garantia às contingências que enumera. Ela a estendeu a qualquer outro caso de perda dos meios de subsistência por circunstâncias independentes da vontade do titular. A criança que perde a mãe assassinada reúne exatamente essa condição: não escolheu o evento, não concorreu para ele e não dispõe de meio próprio para superá-lo.

Castro e Lazzari (2025, p. 80) situam a Declaração Universal entre os marcos da formação do conceito de bem-estar social e destacam que a seguridade social contemporânea nasce dessa ampliação do rol de riscos protegidos. O texto de 1948 rompeu com o modelo que vinculava a proteção exclusivamente ao trabalhador contribuinte e passou a associá-la à condição humana. Sob essa perspectiva, condicionar a proteção do órfão à renda do grupo familiar que o acolheu recua em relação ao parâmetro firmado há quase oitenta anos.

A Constituição Federal de 1988 incorporou esse desenho ao organizar a seguridade social e ao assegurar, no art. 6º, os direitos sociais à alimentação, à moradia, à saúde e à assistência aos desamparados. A pensão especial dos órfãos do feminicídio opera nesse campo, e a sua leitura deve partir do parâmetro internacional que o informa.

O Brasil ratificou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, através do Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996, e assumiu com isso obrigações que ultrapassam a criação de tipos penais. Bandeira e Almeida (2015, p. 508), no balanço dos vinte anos do tratado, mostram que o compromisso abrange a “prevenção, investigação, sanção e reparação”, e que a Lei Maria da Penha resultou diretamente da responsabilização internacional do Estado brasileiro por omissão em caso concreto de violência doméstica (2015, p. 506).

A distinção entre as três obrigações importa para o problema deste artigo. A prevenção opera antes do crime e depende de política de segurança, de acolhimento e de medidas protetivas. A punição opera sobre o autor e se esgota no processo penal. A reparação opera sobre quem sofreu o dano e não se confunde com nenhuma das outras duas. Quando o Estado falha na primeira obrigação e a mulher morre, a punição do agressor não repara os filhos, os quais permanecem credores de uma obrigação autônoma.

A obrigação de reparar também não se confunde com a prestação de assistência social prevista no art. 203 da Constituição. A assistência atende a quem se encontra em situação de necessidade, qualquer que seja a causa dessa necessidade, e por isso exige aferição de renda. A reparação atende a quem sofreu dano determinado, causado por conduta ou omissão específica, e por isso exige demonstração do dano e do nexo, não da pobreza.

Uma prestação criada para atender quem sobreviveu ao crime que o Estado não evitou realiza, no plano interno, o dever internacional de reparação. Submetê-la a teto de renda significa reparar apenas os credores pobres, solução que a responsabilidade civil do Estado não admite em outros contextos: a indenização por erro médico em hospital público, por exemplo, não depende da renda familiar da vítima.

3.7 A NATUREZA JURÍDICA DA PRESTAÇÃO E A DIVERGÊNCIA ENTRE OS TRIBUNAIS

O legislador poderia ter estruturado a prestação sob três lógicas. Como benefício previdenciário, ela dependeria da filiação prévia da vítima e do recolhimento de contribuições, caminho que o legislador rejeitou porque muitas vítimas estavam fora do mercado formal de trabalho. Como prestação assistencial, submeter-se-ia à regra do art. 203 da Constituição. Como indenização, decorreria do dano e do dever estatal de repará-lo, sendo indiferente a condição econômica do lesado.

A escolha legislativa recaiu sobre a segunda via, e ela produz efeitos práticos que vão além da classificação acadêmica. Se a prestação é assistencial, o critério de renda é legítimo, a revisão periódica é natural e a cessação por superação do limite de renda é coerente. Se é reparatória, o critério de renda não guarda relação com o seu fundamento, a revisão por variação de renda perde justificativa e a vedação de acumulação com benefícios previdenciários se torna difícil de sustentar.

O fato gerador do benefício não é a pobreza, mas, sim, o feminicídio. A pobreza pode ou não acompanhar a orfandade; o crime está sempre presente, porque sem ele não há direito algum. Quando o

pressuposto de uma prestação é ilícito que o Estado tinha o dever de prevenir, e cuja prevenção integra compromisso internacional assumido pela República, a prestação exerce função reparatória ainda que o legislador a nomeie de outro modo. Bandeira e Almeida (2015, p. 508) recordam que o compromisso firmado na Convenção de Belém do Pará não se esgota na tipificação penal e alcança os deveres de prevenção e de reparação.

A jurisprudência inicial confirma que a qualificação permanece instável. A Turma Regional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais da 4ª Região, no Conflito de Competência nº 5036303-02.2025.4.04.0000/RS, firmou a competência do juízo previdenciário e assistencial em razão da natureza assistencial do benefício e da sua semelhança com o Benefício de Prestação Continuada, precedente que também foi aplicado no Conflito de Competência nº 5005082-64.2026.4.04.0000/SC, da mesma Turma. A Décima Turma do mesmo tribunal, ao julgar a Apelação Cível nº 5002866-09.2026.4.04.9999/RS, fixou como tese que a pensão especial possui natureza assistencial, conforme anteriormente fixado no julgamento do Recurso Cível nº 5000716-33.2024.4.04.7119/RS, da Quinta Turma Recursal do mesmo Tribunal. A Corte Especial, contudo, ao decidir o Conflito de Competência nº 5009396-53.2026.4.04.0000/RS, registrou na ementa a expressão natureza previdenciária, ainda que tenha chegado ao mesmo resultado prático quanto à competência.

A divergência terminológica revela que o benefício não se acomoda com conforto em nenhuma das duas categorias tradicionais, o que reforça a hipótese de que sua natureza é reparatória e de que o rótulo assistencial decorreu de decisão orçamentária, sem correspondência com o seu fundamento.

3.8 O CRITÉRIO DE MISERABILIDADE COMO FILTRO DE ACESSO

A exigência de inscrição e atualização no Cadastro Único merece exame autônomo. O cadastro é instrumento de gestão da política de assistência social e cumpre função legítima de identificação das famílias. Ao ser transformado em condição de acesso, contudo, ele converte uma falha administrativa em perda de direito. A criança cujo responsável não comparece ao posto de atendimento no prazo perde a prestação sem que nada tenha mudado na sua condição de órfã.

O grupo familiar que acolhe a criança órfã atravessa, nos meses seguintes ao crime, mudança de endereço, disputa sobre a guarda, deslocamento escolar e, com frequência, a necessidade de comparecer a atos do processo penal, além do prejuízo psicológico enfrentado pelas vítimas diretas (órfãos) ou indiretas (avós, tios e outros). Exigir que, no mesmo período, esse grupo mantenha cadastro social atualizado sob pena de cessação do benefício transfere ao mais fragilizado o ônus de uma organização burocrática que o próprio Estado leva anos para completar.

O patamar de um quarto do salário-mínimo *per capita* resulta de escolha distributiva. Wang e Vasconcelos (2015, p. 144), ao analisarem a decisão do Supremo Tribunal Federal que flexibilizou o critério

de renda do Benefício de Prestação Continuada, demonstram que fixar limites de elegibilidade equivale a distribuir recursos entre grupos igualmente necessitados, com custos de oportunidade mensuráveis. A observação se transporta para a pensão especial com uma diferença relevante: aqui o patamar não mede a intensidade do dano sofrido pelo órfão, apenas a capacidade econômica de quem o acolheu.

A crítica de Silva e Diniz (2012, p. 264) alcança o ponto com mais profundidade. As autoras sustentam que a Lei Orgânica da Assistência Social, ao instituir o mínimo social, fixou a sobrevivência como padrão de prestação, embora a Constituição assegure assistência a quem dela necessitar, e daí extraem a inconstitucionalidade do critério.

O raciocínio se aplica com força redobrada ao caso em exame. Se já se discute a legitimidade de condicionar à pobreza extrema o acesso da pessoa com deficiência ao mínimo social, mais se discute condicionar a ela o acesso do órfão a prestação cuja causa é um crime que o Estado deveria ter impedido.

O critério produz ainda um efeito prático perverso. Quando o órfão é acolhido por familiar de renda modesta, porém superior ao patamar legal, o benefício se afasta no exato momento em que a família ampliada assume despesa nova e significativa. A norma deixa de apoiar o arranjo protetivo espontâneo e passa a penalizá-lo. Na hipótese inversa, o acolhimento institucional preserva o benefício, o que gera assimetria difícil de justificar diante do art. 227 da Constituição Federal e da preferência legal pela convivência familiar.

3.9 A FRONTEIRA COM A PENSÃO POR MORTE E O EFEITO DA VEDAÇÃO DE ACUMULAÇÃO

A pensão especial nasceu para alcançar quem o Regime Geral de Previdência Social não alcança. A pensão por morte do art. 74 da Lei nº 8.213/1991 pressupõe que a falecida mantivesse a qualidade de segurada, o que exclui a mulher que nunca contribuiu ou que perdeu essa qualidade antes do crime. Castro e Lazzari (2025, cap. 16, p. 426) descrevem a dependência dos filhos menores como presumida, de modo que, havendo filiação da mãe ao regime, os órfãos recebem a pensão previdenciária sem exame de renda.

A vedação de acumulação prevista na Lei nº 14.717/2023 faz com que duas crianças órfãs do mesmo tipo de crime recebam tratamento distinto segundo a situação contributiva da mãe. A filha da mulher que trabalhava com carteira assinada recebe pensão por morte, calculada sobre o salário de benefício e sem teto de renda familiar. A filha da mulher que trabalhava na informalidade recebe, quando muito, a fração de um salário-mínimo, e apenas se a família comprovar renda *per capita* inferior a um quarto do mínimo.

A diferença faria sentido se as duas prestações tivessem a mesma causa. A pensão por morte remunera o risco social da perda do provedor e se financia pelas contribuições vertidas ao sistema. A pensão especial responde por um dano específico, cuja causa é o crime que o Estado não impediu. Como as causas diferem, a vedação de acumulação impõe ao beneficiário escolher entre duas prestações que atendem a finalidades distintas, e o obriga a renunciar à reparação para receber o seguro, ou vice-versa.

O legislador poderia ter evitado esse resultado com uma regra simples, que permitisse a percepção cumulativa até o limite de um salário-mínimo por criança, ou que tratasse a pensão especial como complemento quando a pensão por morte fosse inferior a esse patamar. Nenhuma das duas soluções demandaria alteração estrutural do sistema, e ambas preservariam a coerência entre a causa de cada prestação e o seu destinatário.

Sob a ótica da isonomia, a lei reproduziu, dentro do grupo dos órfãos, a mesma desigualdade de mercado de trabalho que pesou sobre as mães. A informalidade da vítima, que já a deixara sem proteção previdenciária em vida, segue produzindo efeitos sobre os filhos depois de sua morte.

3.10 O VALOR FIXO E O RATEIO ENTRE OS DEPENDENTES

A lei fixa o benefício em um salário-mínimo mensal devido ao conjunto dos dependentes. A aritmética é direta: quanto maior o conjunto de irmãos, menor a proteção individual. Três irmãos órfãos do mesmo crime recebem, cada um, um terço do salário-mínimo.

A solução destoa do que o próprio sistema de seguridade social pratica em prestações análogas e ignora o que a literatura demonstrou sobre as repercussões econômicas da morte violenta nas famílias sobreviventes (Costa, Njaine, Schenker, 2017, p. 3091). O custo do acolhimento cresce com o número de crianças acolhidas. Ao fixar valor global invariável, a lei transfere ao arranjo familiar remanescente, quase sempre formado por avós, tias ou irmãos mais velhos, o custo marginal de cada criança adicional.

A comparação com a pensão por morte do Regime Geral torna a escolha ainda mais difícil de justificar. Depois da Emenda Constitucional nº 103/2019, o valor daquela prestação é composto por uma cota familiar acrescida de cotas individuais por dependente, de modo que a renda total cresce conforme aumenta o número de filhos, até o limite de cem por cento. A pensão especial adotou a lógica inversa: o montante permanece fixo e a parcela individual diminui a cada irmão.

O rateio já produziu efeito concreto. Em sentença divulgada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o juízo concedeu a três irmãos órfãos o benefício no valor de um salário-mínimo dividido igualmente entre eles, com manutenção até que o mais novo complete dezoito anos, o que ocorrerá em 2037 (TRF4, 2025). Cada criança receberá, por doze anos, pouco mais de quinhentos e quarenta reais mensais em valores de 2026.

A objeção fiscal ao ajuste é menos consistente do que aparenta. Como o benefício alcança apenas famílias abaixo do limite de renda e cessa aos dezoito anos, a individualização do valor produziria acréscimo de despesa proporcional ao número de irmãos em um universo de poucos milhares de crianças. O impacto orçamentário de atribuir um salário-mínimo a cada órfão permanece pequeno diante do conjunto das despesas de assistência social da União, e a própria Lei nº 13.985/2020 já adota essa solução sem que se tenha noticiado comprometimento fiscal relevante.

3.11 A PROVA DO FEMINICÍDIO E O TEMPO DO PROCESSO PENAL

A terceira discussão é probatória. O regulamento admite documentos produzidos em diferentes fases da persecução penal, o que representa avanço em relação a uma exigência de trânsito em julgado, solução que teria adiado o benefício por anos.

A jurisprudência confirmou esse entendimento antes mesmo da regulamentação. Ao julgar a Apelação Cível nº 5002866-09.2026.4.04.9999/RS, a Décima Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região assentou que a Lei nº 14.717/2023 não exige o trânsito em julgado da condenação penal e que bastam fundados indícios de materialidade do feminicídio. No caso, o tribunal reputou suficiente o relatório policial que apontava o autor dos disparos, somado a relatório socioassistencial sobre a vulnerabilidade da família.

Restam duas dificuldades. A primeira aparece quando a persecução penal não avança: o autor morre, a autoria não se esclarece ou a conduta recebe classificação provisória diversa. Nesses casos a criança fica sem acesso ao benefício por circunstância que não guarda relação com a sua condição de vítima indireta. A segunda decorre da reversibilidade. Se a qualificadora ou a tipificação autônoma (com aplicação a depender da data do cometimento do crime) vier a ser afastada na sentença penal, o benefício cessa, o que transfere ao órfão o risco de um resultado processual que ele não controla e do qual não participa.

Se a resposta institucional ao feminicídio já comporta riscos de revitimização, condicionar a subsistência de uma criança ao desfecho do processo penal contra o autor da morte de sua mãe acrescenta ao dano original um segundo dano, de origem institucional.

3.12 A CRIANÇA COMO TITULAR: PROTEÇÃO INTEGRAL E PRIORIDADE ABSOLUTA

O art. 227 da Constituição Federal atribui à família, à sociedade e ao Estado o dever de assegurar à criança e ao adolescente, com prioridade absoluta, os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação e à convivência familiar. A prioridade absoluta não é recomendação programática. Ela funciona como regra de precedência na alocação de recursos e na ordem de atendimento administrativo.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região aplicou esse comando ao afastar a alegação de que a falta de regulamentação impediria a concessão do benefício. A Décima Turma consignou que a ausência de ato normativo infralegal não pode inviabilizar a aplicação imediata da lei quando está em causa a proteção integral de crianças e adolescentes, afastando argumentos orçamentários como impeditivo de direitos sociais (TRF4, 2026, item 4 da ementa).

A posição merece registro doutrinário porque inverte o ônus da inércia. Durante quase dois anos, a criança órfã suportou sozinha o custo da demora do Poder Executivo em regulamentar a lei. A jurisprudência decidiu que esse custo pertence à Administração.

3.13 A JURISPRUDÊNCIA INICIAL E O OBJETO DO LITÍGIO

A consulta às bases oficiais localizou poucos acórdãos e permitiu identificar decisões de primeiro grau divulgadas institucionalmente. O conjunto é pequeno, mas já permite identificar onde se concentra o conflito.

No plano da competência, como visto acima, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região atribuiu o julgamento dessas ações às varas federais com especialização previdenciária e assistencial, em razão da natureza do benefício, da sua operacionalização pelo Instituto Nacional do Seguro Social e da semelhança de seus requisitos com o Benefício de Prestação Continuada (TRF4, 2026).

No plano do mérito, a Décima Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, na Apelação Cível nº 5002866-09.2026.4.04.9999/RS, julgada em 23 de junho de 2026, sob relatoria do Desembargador Federal Márcio Antonio Rocha, negou provimento ao recurso do Instituto Nacional do Seguro Social e determinou de ofício a implantação do benefício. A tese fixada reúne os pontos centrais da controvérsia: a pensão especial possui natureza assistencial, é operacionalizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, dispensa regulamentação administrativa prévia e trânsito em julgado da ação penal, e exige fundados indícios do crime somados à comprovação da vulnerabilidade socioeconômica dos beneficiários menores de dezoito anos. No caso julgado, as crianças tinham seis e dois anos, a mãe fora morta em 20 de dezembro de 2023 e os efeitos financeiros retroagiram ao óbito.

No plano da mora administrativa, a Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, na Apelação e Remessa Necessária nº 6001441-36.2024.4.06.3825/MG, julgada em 17 de outubro de 2025, sob relatoria do Desembargador Federal Miguel Angelo de Alvarenga Lopes, manteve sentença que determinou o processamento de requerimento protocolado em 28 de novembro de 2023. O acórdão consignou que a ausência de regulamentação não exime a Administração do dever de responder no prazo do art. 49 da Lei nº 9.784/1999 e que a inércia violou os princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

Decisões recentes de primeiro grau seguem a mesma linha. Em 8 de setembro de 2026, a 2ª Vara Federal Cível de Ipatinga, vinculada ao Tribunal Regional Federal da 6ª Região, no processo nº 6005900-46.2026.4.06.3814, considerou desproporcional a recusa do Instituto Nacional do Seguro Social em iniciar a análise administrativa e determinou o processamento imediato do pedido, sob o fundamento de que a demora comprometia o acesso dos órfãos a recursos destinados à subsistência, à saúde, à educação e à moradia.

A Décima Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região determinou a implantação do benefício de ofício, providência que os tribunais reservam a situações em que a demora processual se soma à urgência da prestação. A medida sinaliza a percepção judicial de que o trâmite administrativo, mesmo após a regulamentação, não oferecia resposta tempestiva. Sinaliza também que o Judiciário passou a atuar como

porta de entrada da política pública, função que não lhe pertence e que tende a beneficiar apenas quem alcança assistência jurídica.

Um ponto permanece fora do debate judicial. Nenhum dos julgados localizados enfrenta a validade do próprio critério de renda, que os tribunais aplicam como requisito legal incontroverso. O acórdão da Décima Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, ao verificar o preenchimento dos requisitos, registra a renda *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo entre os fatos provados, sem discutir se essa exigência se harmoniza com o fundamento reparatório da prestação. A discussão constitucional sobre o filtro econômico ainda não chegou aos tribunais, e este artigo pretende contribuir para formulá-la.

Nenhum dos julgados discute se a criança órfã faz jus à prestação. Discute-se quem julga, quando a Administração analisa e desde quando paga. Esse é o perfil típico de política pública cuja implementação administrativa não acompanhou o comando legal.

3.14 DA LEI AO PAGAMENTO: TRÊS ANOS DE DISTÂNCIA

A cronologia da política pública merece exame próprio. O Congresso Nacional aprovou a lei em outubro de 2023, com vigência imediata. O Poder Executivo editou o regulamento em setembro de 2025. O Instituto Nacional do Seguro Social publicou o ato de operacionalização em maio de 2026 e começou a analisar os primeiros requerimentos em julho do mesmo ano.

Entre a vigência da lei e a primeira análise administrativa transcorreram cerca de trinta e dois meses. Nesse intervalo, cada criança órfã que preenchia os requisitos legais dependeu de decisão judicial para obter a prestação, o que explica a formação de jurisprudência sobre mora administrativa antes de qualquer jurisprudência sobre o mérito do benefício.

A cronologia também ajuda a explicar por que a jurisprudência se formou primeiro sobre mora administrativa. Entre novembro de 2023 e setembro de 2025, o Instituto Nacional do Seguro Social recebeu requerimentos sem dispor de norma interna que orientasse a análise, e a resposta padrão foi o sobrestamento. O julgado do Tribunal Regional Federal da 6ª Região e a decisão de primeiro grau de Minas Gerais nascem exatamente desse intervalo, em que o beneficiário tinha lei a seu favor e nenhuma via administrativa disponível.

A comparação com a política do zika reforça o contraste. Também naquele caso houve demora entre a lei e o pagamento, mas o desenho da prestação não impôs ao beneficiário nova rodada de comprovação de renda, porque o vínculo com o Benefício de Prestação Continuada já resolvia a verificação. Na pensão dos órfãos, ao contrário, cada requerimento inaugura análise socioeconômica própria, o que alonga a fila e multiplica as oportunidades de indeferimento por razão formal.

O intervalo também produziu efeito redistributivo: obteve o benefício quem teve acesso a assistência jurídica e ajuizou ação, e os demais aguardaram. Uma política desenhada para alcançar famílias com renda *per capita* de até um quarto do salário-mínimo acabou filtrada pela capacidade de litigar.

3.15 PROPOSIÇÕES DE APERFEIÇOAMENTO NORMATIVO

Do diagnóstico decorrem cinco proposições de lege ferenda, apresentadas em ordem crescente de ambição normativa.

A primeira consiste em individualizar o valor, atribuindo um salário-mínimo a cada órfão, como fez a Lei nº 13.985/2020, ou ao menos prever acréscimo por dependente adicional. A prestação passaria a guardar proporção com o custo real do acolhimento.

A segunda consiste em instituir dever de identificação ativa dos beneficiários, mediante integração entre os sistemas de segurança pública, o Poder Judiciário e o Instituto Nacional do Seguro Social, de modo que o registro de um feminicídio deflagre a verificação da existência de filhos menores. Direito que depende apenas da iniciativa do titular hipossuficiente tende a permanecer sem exercício, como sugerem os números de requerimentos apurados até julho de 2026.

A terceira consiste em revisar o limite etário, com manutenção do benefício até os vinte e um anos ou sem limite de idade para o filho com deficiência. A solução dialoga com parâmetros já consagrados no art. 16, I, da Lei nº 8.213/1991, ao fixar os dependentes do segurado para fins de pensão por morte.

A quarta consiste em desvincular o benefício do critério de renda ou, subsidiariamente, elevar o patamar para meio salário-mínimo *per capita*, aproximando-o de parâmetros já adotados em outras políticas de transferência de renda. A coerência interna da norma exige esse ajuste: se o fato gerador é o crime, a pobreza não deveria operar como condição de acesso.

A quinta consiste em reconhecer expressamente a natureza reparatória da prestação, com a consequente supressão da vedação de acumulação com benefícios previdenciários e a realocação da despesa para rubrica de indenizações, a exemplo do que fez a lei da pensão do zika. Prestações de causas distintas, custeadas por fontes distintas, não deveriam excluir-se reciprocamente.

A ordem das propostas não é indiferente. A individualização do valor e a identificação ativa dos beneficiários produzem efeito imediato sobre quem já está no sistema e sobre quem nunca chegou a ele, e ambas dependem apenas de alteração legal e de integração de bases de dados. A revisão do critério de renda e a requalificação da natureza jurídica exigem debate mais amplo, porque tocam a fronteira entre assistência e reparação e repercutem sobre outras prestações do mesmo tipo. Uma reforma gradual, que comece pelas duas primeiras frentes, produziria ganho de cobertura antes mesmo de resolvida a controvérsia teórica.

Essas cinco frentes não exigem reforma constitucional nem criação de nova fonte de custeio. Quatro delas dependem de alteração pontual da Lei nº 14.717/2023, e a quinta depende de decisão orçamentária

sobre a rubrica em que a despesa corre. O custo fiscal agregado permanece modesto quando comparado ao do Benefício de Prestação Continuada, já que o público-alvo, mesmo nas estimativas mais amplas disponíveis, se conta em alguns milhares de crianças por ano.

3.16 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Três limitações condicionam os achados. A primeira é temporal. A política examinada começou a produzir efeitos administrativos em julho de 2026, de modo que a análise alcança apenas a fase inicial de implementação e não permite avaliar taxas de concessão, de indeferimento ou de manutenção do benefício ao longo do tempo.

A segunda limitação é amostral. A pesquisa jurisprudencial localizou poucos acórdãos e um pequeno conjunto de decisões de primeiro grau, todos concentrados na 4ª e na 6ª Regiões. O número não autoriza generalização sobre o comportamento do Judiciário brasileiro, e a distribuição regional pode refletir tanto a atuação de defensorias e escritórios especializados quanto diferenças na política de divulgação de cada tribunal.

A terceira limitação decorre da qualidade dos dados sobre o público-alvo. Como o Estado não produz estatística oficial de órfãos do feminicídio, toda estimativa citada provém de fontes não estatais, construídas por métodos indiretos. O estudo trata esses números como indicativos de ordem de grandeza e deles não extrai conclusão quantitativa.

4 CONCLUSÃO

A Lei nº 14.717/2023 reconheceu, pela primeira vez em âmbito federal, que o feminicídio produz vítimas que sobrevivem ao crime. O reconhecimento veio acompanhado de um desenho normativo que não corresponde ao fundamento material da prestação.

A pesquisa confirmou a hipótese inicial. O evento que gera o direito é o feminicídio, crime cuja prevenção o Estado brasileiro assumiu como dever também no plano internacional. O critério de acesso, porém, é a pobreza extrema, aferida por patamar de renda cuja legitimidade a literatura especializada já questionou em outros contextos. A despesa corre na função Assistência Social, o valor é fixo e rateado entre todos os órfãos, a prova depende de processo penal do qual a criança não participa e a manutenção se sujeita a revisão periódica por variação de renda. O conjunto converte dívida de reparação em política assistencial residual.

A comparação com a Lei nº 13.985/2020 reforça o argumento. Para dano igualmente ligado à responsabilidade estatal, o legislador havia adotado pensão individual, vitalícia e declaradamente indenizatória.

A esse desenho soma-se lacuna anterior e mais grave: o Estado não conta os órfãos do feminicídio. Sem dimensionar o público-alvo, a política não pode ser orçada com precisão nem avaliada quanto à cobertura, e a invisibilidade estatística tende a se converter em invisibilidade jurídica.

A jurisprudência inicial, embora escassa, permite duas conclusões. A inércia administrativa foi rejeitada como obstáculo ao exercício do direito, inclusive quanto aos efeitos financeiros, que retroagem à vigência da lei, caso o feminicídio tenha sido cometido antes de sua vigência; se cometido após a vigência, a retroação se dá à data do requerimento administrativo. E o contencioso se concentra nas condições de exercício do direito, sem questionar a sua existência.

O artigo propõe, em conclusão, revisão legislativa em cinco frentes: individualização do valor por órfão; instituição de dever estatal de identificação ativa dos beneficiários; ampliação do limite etário para vinte e um anos ou sem limite para os casos de deficiência; desvinculação ou elevação do critério de renda; e reconhecimento expresso da natureza reparatória da prestação, com supressão da vedação de acumulação e realocação orçamentária.

A análise permite ainda uma leitura mais ampla sobre a técnica legislativa em matéria de proteção social. O Congresso Nacional tem recorrido à pensão especial como resposta a danos coletivos de repercussão pública, e o faz sem critério uniforme quanto à natureza, ao valor, à duração e à fonte de custeio de cada prestação. O resultado é um conjunto de benefícios que compartilham o nome e a estrutura administrativa, mas obedecem a regimes jurídicos incompatíveis entre si. A consolidação desses parâmetros em disciplina geral evitaria que a proteção de cada grupo dependesse da conjuntura política do momento em que sua lei foi aprovada.

A crítica ao desenho normativo não retira do benefício o mérito de existir, e a prestação, mesmo na forma atual, alcança famílias que antes nada recebiam. A tese sustentada é a de que a lei entrega menos do que o seu próprio fundamento exige e que o ajuste depende de decisão legislativa, não de construção jurisprudencial.

Investigações futuras poderão medir a cobertura efetiva do benefício a partir de dados administrativos do Instituto Nacional do Seguro Social, comparar o desenho brasileiro com o de outros países que instituíram prestações a órfãos de feminicídio e avaliar o impacto do rateio sobre famílias com mais de dois filhos. O ponto de partida dessas pesquisas depende, contudo, de uma providência que ainda não foi tomada: contar quantas são essas crianças.

DECLARAÇÃO DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL GENERATIVA

Houve utilização do Claude, versão 2.2553.0.0, para revisão gramatical, tradução para o inglês norte-americano, apoio no *brainstorming*, auxílio na escolha da nomenclatura dos tópicos e conferência das

referências bibliográficas. Todos os resultados foram minuciosamente revisados e validados pela autora, que assume total responsabilidade pela exatidão e integridade do conteúdo apresentado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Kamila. Orfandade por violência doméstica contra a mulher: uma pesquisa biográfica.

Civitas: Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 16, n. 1, e20-e35, jan.-mar., 2016. DOI:

10.15448/1984-7289.2016.1.23288. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/civitas/a/Xn3t6dqcG6QJQXLrTZWZVCv/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

BANDEIRA, Lourdes Maria; ALMEIDA, Tânia Mara Campos de. Vinte anos da Convenção de Belém do Pará e a Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 501-517, 2015.

DOI: 10.1590/0104-026X2015v23n2p501. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ref/a/wYWJZYQrcvnxVjx6q88M6f/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996**. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 12.636, de 29 de setembro de 2025**. Regulamenta a Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12636.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária de Minas Gerais. 2ª Vara Cível e JEF Adjunto de Ipatinga.

Mandado de Segurança nº 6005900-46.2026.4.06.3814/MG. Juiz Federal Maurício José de Mendonça Júnior. Decisão liminar. Ipatinga, 8 set. 2026. Disponível em:

https://eproc1g.trf6.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=381788870708535338729321672801&evento=381788870708535338729321709371&key=cf685687b4d8f0793d5e0ccd5bbcf4395a499edaafd0c462772ecfc00b2df10&hash=9a444290e84eb4ba764ec560977c14eb. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113104.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.985, de 7 de abril de 2020**. Institui pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113985.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023**. Institui pensão especial aos filhos e dependentes crianças ou adolescentes, órfãos em razão do crime de feminicídio. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14717.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.994, de 9 de outubro de 2024**. Torna o feminicídio crime autônomo, agrava a sua pena e a de outros crimes praticados contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, bem como estabelece outras medidas destinadas a prevenir e coibir a violência praticada contra a mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114994.htm. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. **Portaria PRES/INSS nº 1.961, de 28 de maio de 2026**. Dispõe sobre a pensão especial aos filhos e aos dependentes de mulher vítima de crime de feminicídio, prevista na Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-pres/inss-n-1.961-de-28-de-maio-de-2026-709128702>. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5002866-09.2026.4.04.9999/RS**. Relator: Desembargador Federal Márcio Antonio Rocha. 10ª Turma. Julgado em 23 jun. 2026. Disponível em: https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=41782257371170261973360753684. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Conflito de Competência nº 5005082-64.2026.4.04.0000/SC**. Relator: Juiz Federal Gerson Luiz Rocha. Turma Regional de Uniformização. Julgado em 8 maio 2026. Disponível em: https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=41778518850824767931225358360. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Conflito de Competência nº 5009396-53.2026.4.04.0000/RS**. Relatora: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Corte Especial. Julgado em 28 maio 2026. Disponível em: https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=41780054426881900202312508539. Acesso em: 18 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Conflito de Competência nº 5036303-02.2025.4.04.0000/RS**. Relator: Juiz Federal Oscar Alberto Mezzaroba Tomazoni. Turma Regional de Uniformização. Julgado em 20 mar. 2026. Disponível em: https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=41780054426881900202312508539

jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=41774460702973808585703047982. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Recurso Cível nº 5000716-33.2024.4.04.7119/RS**. Relator: Juiz Federal Gustavo Schneider Alves. 5ª Turma Recursal. Julgado em 31 jan. 2025. Disponível em: https://eproc-jur.trf4.jus.br/eproc2trf4/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=711738598669125558046249569813. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Órfãos de vítima de feminicídio têm direito à pensão especial até completarem 18 anos. **Notícias TRF4**, Porto Alegre, 26 fev. 2025. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=28941. Acesso em: 22 set. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 6ª Região. **Apelação e Remessa Necessária nº 6001441-36.2024.4.06.3825/MG**. Relator: Desembargador Federal Miguel Angelo de Alvarenga Lopes. 3ª Turma. Julgado em 17 out. 2025. Disponível em: https://eproc-jur.trf6.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=jurisprudencia@jurisprudencia/download_inteiro_teor&id_jurisprudencia=381761048492035155299745956797. Acesso em: 18 set. 2026.

CAICEDO-ROA, Mônica; BANDEIRA, Lourdes Maria; CORDEIRO, Ricardo Carlos. Femicídio e feminicídio: discutindo e ampliando os conceitos. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 30, n. 3, e83829, 2022. DOI: 10.1590/1806-9584-2022v30n383829. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ref/a/8GzxSjJtLX7P3ryZRbtsvmH/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 28. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book.

COSTA, Daniella Harth da; NJAINE, Kathie; SCHENKER, Miriam. Repercussões do homicídio em famílias das vítimas: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 3087-3097, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017229.18132016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/RKt3cYpScHCCV6yDhTXHRBS/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 18 set. 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **20º Anuário Brasileiro de Segurança Pública: 2026**. São Paulo: FBSP, 2026. ISSN 1983-7364. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/bb542342-3cf8-47a5-a51d-a0eb911914b9>. Acesso em: 18 set. 2026.

GERCINA, Cristiane; CECCHIN, Gabriela. INSS vai liberar pensão para filhos de vítima de feminicídio até fim de julho: veja regras e quem tem direito. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 jul. 2026. Reproduzido pela Agência Patrícia Galvão. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/violencia/feminicidio/inss-vai-liberar-pensao-para-filhos-de-vitima-de-feminicidio-ate-fim-de-julho-veja-regras-e-quem-tem-direito/>. Acesso em: 20 set. 2026.

MAIA, Larissa. O drama esquecido dos órfãos do feminicídio. **Deutsche Welle**, 16 jul. 2026. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-drama-esquecido-dos-%C3%B3rf%C3%A3os-do-femic%C3%ADdio/a-77945535>. Acesso em: 20 set. 2026.

MARIANO, Silvana; SOUZA, Márcio Ferreira de. A morte antecipada na forma de feminicídio: pelo direito à justiça, à verdade e à memória. **Mediações**, Londrina, v. 28, n. 1, e46956, 2023. DOI: 10.5433/2176-6665.2023v28n1e46956. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mediacoes/a/XBtsdMhD8CKKQRxqtdk6C7C/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

MENEGHEL, Stela Nazareth; PORTELLA, Ana Paula. Feminicídios: conceitos, tipos e cenários. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 9, p. 3077-3086, 2017. DOI: 10.1590/1413-81232017229.11412017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/SxDfYB4bPnxQGpJBnq93Lhn/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

SILVA, Janaína Lima Penalva da; DINIZ, Debora. Mínimo social e igualdade: deficiência, perícia e benefício assistencial na LOAS. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 262-269, 2012. DOI: 10.1590/S1414-49802012000200012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/YLd5Z7mWwGL5TgMp4LPpCVb/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.

WANG, Daniel Wei L.; VASCONCELOS, Natália Pires de. Adjudicação de direitos e escolhas políticas na assistência social: o STF e o critério de renda do BPC. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 103, p. 135-151, 2015. DOI: 10.25091/S0101-3300201500030007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/qLFssXptSDS7dG98RgWZjBS/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2026.