

A SITUAÇÃO DO ESTRANGEIRO NO BRASIL FACE AOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL FIRMADOS PELO ESTADO BRASILEIRO

THE FOREIGN SITUATION IN BRAZIL FACE THE INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY AGREEMENTS SIGNED BY THE BRAZILIAN STATE

Lycia Cibely Porto Jales*

RESUMO: Com a multiplicação dos acordos de cooperação econômica, as pessoas passaram a ganhar mais mobilidade para exercer suas profissões em países estrangeiros. Tendo em vista essa movimentação migratória, surgiram problemáticas acerca dos regimes previdenciários a serem aplicados aos trabalhadores que estão susceptíveis a diferenciadas legislações de previdência por terem trabalhado em países distintos do seu de origem. Em virtude disso, os governos passaram a firmar os Acordos Internacionais de Previdência Social no intuito de assegurar os direitos previstos nas legislações previdenciárias dos países acordantes do tratado, para que desta maneira os “trabalhadores do mundo” passem a ter seus direitos previdenciários garantidos. Por meio de um estudo teórico normativo, designadamente da bibliografia e legislação existente na temática abordada, o objeto deste trabalho será verificar a situação do estrangeiro trabalhador no Estado do Brasil, analisando os acordos internacionais de previdência social pactuados entre o Brasil e outros Estados em âmbito bilateral e multilateral, verificando os benefícios salvaguardados, as obrigações, os efeitos jurídicos e os meios de resolução de conflitos.

Palavras-chave: Mobilidade de trabalhadores. Previdência social. Acordos internacionais.

ABSTRACT: With the increasing number of economic cooperation agreements, people began to gain more mobility to pursue their jobs in foreign countries. In consequence to this migratory movement, problematics have emerged. They concern to the social security schemes to be applied to workers who are susceptible to different pension laws for being working in different countries of their origin. As a result, governments started to sign International Agreements on Social Security matter in order to ensure the rights provided in the social security laws of the countries that take part in the treaty, so that the “workers of the world” begin to have their pension rights guaranteed. Through a theoretical normative study, specifically from a bibliographic and existing legislation in the related subject, the object of this

* Doutoranda em Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC). Mestre em Direito Internacional Público e Europeu pela FDUC. Especialista em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Direito pela Universidade Potiguar (UNP). Advogada. Coimbra – Portugal.

study is to verify the foreign worker situation in the State of Brazil, analyzing international agreements in social security matter agreed between Brazil and other countries in bilateral and multilateral level. It also aims at verifying the benefits safeguarded obligations, legal effects and means of conflicts resolution.

Keywords: Mobility of workers. Social security. International agreements.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO; 2 OS ACORDOS INTERNACIONAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL; 2.1 OS ACORDOS INTERNACIONAIS FIRMADOS PELO ESTADO DO BRASIL EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL; 2.2 BENEFÍCIOS PREVISTOS NO ÂMBITO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS; 2.3 NORMAS APLICÁVEIS; 3 OBRIGAÇÕES RESULTANTES DOS ACORDOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL; 3.1 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E SUAS OBRIGAÇÕES DECORRENTES; 3.2 MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS; 4 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE EXECUÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE O BRASIL E OUTROS ESTADOS; 4.1 ORGANISMOS DE LIGAÇÃO; 4.2 O PAPEL DO INSS COMO ÓRGÃO GESTOR; 5 CONCLUSÃO; 6 REFERÊNCIAS.

1 INTRODUÇÃO

Por volta do século XIX, o Brasil passou a ser receptor de grande quantidade de imigrantes, processo o qual iniciou com a chegada dos portugueses, sendo estes os primeiros a aportar no território brasileiro. Logo após veio a chegada de operários italianos, espanhóis e japoneses, por conseguinte, mas em menor escala vieram imigrantes de todos os rincões da Europa, e mais recentemente do sul do continente americano (CASTRO, 2011, p. 87-88).

Acontece que, no período mais recente, por volta dos anos 1980, o fluxo migratório se inverteu, onde o Brasil passou a ser um país de emigrantes. Essa emigração internacional de brasileiros deriva da hiperinflação e condições de incerteza que afetaram o Brasil, especialmente na classe média dos anos 1980, paralelamente o mercado de trabalho passou a ser cada vez mais seletivo e competitivo, fazendo com que os brasileiros buscassem trabalho no exterior como meio para elevação de renda, poder de consumo, formação de poupança e ampliação de capital humano individual.

Por outro lado, com a influência de empresas transnacionais no mercado brasileiro, passaram a existir externalidades positivas que beneficiam a formação do capital, empregos, exportações e transferência de tecnologia. Passou a existir um transbordamento de mobilidade de trabalhadores que vêm trazendo efeitos positivos tanto no mercado brasileiro quanto externo, em que, o trabalhador, uma vez capacitado em uma empresa transnacional ou em um segmento empregatício, tem sua produtividade elevada. Além de que, os processos de integração regional entre os países e blocos econômicos induzem a migração de trabalhadores que partem em busca de melhores condições de vida.

Essa mobilidade de trabalhadores de um país para o outro é resultado do fenômeno conhecido como globalização econômica. Como efeito, passou a existir uma internacionalização dos contratos de trabalho, inclusive devido ao grande número de empresas multinacionais que deslocam seus funcionários para uma filial em outro país.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), muitos brasileiros que viajam a trabalho e estudos acabam retornando para ver o que essa experiência pode resultar no mercado de trabalho brasileiro (JORNAL..., 2013). Cerca de 2,5 milhões de brasileiros vivem e trabalham no exterior (XAVIER, 2014). Porém, por volta dos anos 2000, o Brasil se tornou um país com mais visibilidade econômica e social passando a atrair de volta alguns migrantes brasileiros como também estrangeiros, levando diversas empresas estrangeiras a fazer investimento no Brasil. Neste seguimento, percebe-se que o cenário mundial atual conta com uma intensa relação entre os países no que concerne aos contextos econômicos, tecnológicos, de informação e investimentos. De acordo com informação da Coordenação Geral de Imigração do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do ano de 2010 para o fim de 2013 já havia cerca de 207 mil profissionais estrangeiros que receberam visto para trabalhar no Brasil (ALVARENGA, 2013). Mais recentemente, conforme o MTE, no primeiro semestre de 2015, foram emitidas 18,2 mil autorizações de trabalho para estrangeiros no Brasil (BRASIL, 2015). Bem como, no primeiro trimestre de 2016, foram emitidas 7.395 autorizações de trabalho (FRAGA; CARNERIO, 2016). De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social, em 2015, a Previdência Social concedeu, por meio de acordos internacionais,

1.485 benefícios no valor de R\$ 1.360 mil (MINISTÉRIO..., 2015). Dessa forma, com a mobilidade de trabalhadores transnacionais, o indivíduo que está envolvido em movimentos migratórios passa a estar susceptível aos diferentes regimes previdenciários existentes nos diversos países em que trabalhou. Com isso acabam ficando sem saber se obterá os requisitos mínimos para conseguir a prestação previdenciária em seu país de origem ou de destino, motivo pelo qual passa a surgir uma imprecisão de como este poderá se beneficiar do seu direito à seguridade social que já era garantido pelo seu país de procedência.

Destarte, é perceptível que a proteção social do trabalhador não é mais matéria apenas de âmbito interno tornando-se também matéria internacional, já que a busca por trabalho no exterior tornou-se uma conduta comum e aceitável. Tendo isso em vista, passou a existir uma extensão da proteção social para aqueles que buscam trabalhar em outros países, onde caberá ao Estado criar instrumentos que permitam que as migrações de trabalhadores ocorram sem que eles percam a sua proteção social e seus direitos previdenciários.

O Ministério da Previdência Social afirma que devido a esse grande fluxo migratório de trabalhadores, o elevado volume de comércio exterior, o recebimento de investimentos externos no País e as relações especiais de amizade, o governo brasileiro firmou os Acordos Internacionais de Previdência Social (PREVIDÊNCIA, 2001). No Brasil, os acordos internacionais da Previdência Social já existem há algum tempo, porém ainda são de pouco conhecimento. Estes convênios buscam assegurar os direitos sociais previstos nas legislações dos dois países aos trabalhadores e seus dependentes legais, aos residentes ou aos trabalhadores em trânsito em alguns dos países contratantes.

Os acordos da Previdência Social celebrados garantem que os estrangeiros no solo do país acordante contabilizem conjuntamente os períodos em que contribuíram nos dois países. Ou seja, os períodos em que esse trabalhador esteve sob amparo previdenciário de ambos os países partes do acordo poderão ser computados e somados em prol de garantir um benefício previdenciário.

Dentro desta ótica, um estrangeiro que venha a viver e trabalhar no Brasil poderá utilizar o tempo em que contribuiu no seu país de origem para que seja somado em conjunto com o tempo em que contribuiu no Brasil a fim de que assim possa obter um benefício previdenciário.

Por conseguinte, em vista do que foi mencionado, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde sua criação, vem elaborando recomendações às nações para que estas elaborem ajustes previdenciários entre si. Podendo assim mencionar, como parte das fontes formais do Direito Previdenciário Internacional, as Convenções de nº 19, 97 e 118 da OIT; a Constituição Federal nos artigos 49, I, e 84, VIII, e a legislação ordinária, destacando-se o Decreto nº 3.048/1999 nos seus artigos 32, §§ 18 e 19, e 382.

Levando em consideração o que fora mencionado e a necessidade de proteção previdenciária para os trabalhadores que passam a trabalhar em países diferentes, encara-se a celeuma previdenciária acerca do brasileiro que se desloque para o exterior a trabalho e do estrangeiro que venha a trabalhar no Brasil.

Assim, partindo de um estudo teórico normativo, nomeadamente da bibliografia, embora escassa, sobre o tema e de uma análise normativa dos referidos acordos internacionais e da legislação da previdência social, intenciona-se verificar os aspectos gerais dos Acordos Internacionais de Previdência Social, buscando saber os direitos que são garantidos para os brasileiros que vão trabalhar no exterior e retornam ao país de origem, e para os estrangeiros residentes no Brasil.

Na perspectiva de esclarecimentos sobre a situação previdenciária do brasileiro no exterior e do estrangeiro no Brasil, será estudado neste trabalho a implementação dos Acordos Internacionais de Previdência Social pelo Estado brasileiro, considerando os acordos firmados em âmbito bilateral e multilateral, fundando-se na procura para compreender quais as obrigações e cidadãos que estes acordos abrangem; os benefícios previdenciários que são assegurados por estes acordos e os benefícios assegurados para estrangeiros que venham de países que não mantêm acordo com o Brasil; a estrutura institucional para execução; as consequências jurídicas e recursos judiciais em caso de descumprimento.

2 OS ACORDOS INTERNACIONAIS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Uma vez verificado que o fluxo migratório aumentou, percebe-se que as nações estão buscando firmar acordos bilaterais em matéria de Previdência Social. Esse número de acordos ainda é pequeno, mas já estão começando a se tornar mais populares, pois, estão sendo bem vistos e adotados pelos governos.

Levando em consideração esses aspectos, a própria OIT vem elaborando sucessivas recomendações às nações para que elaborem ajustes previdenciários entre si, podendo ser encontradas tais especificações nas Convenções de nº 19, 97 e 118, sendo esta última uma das mais importantes, pois trata da Igualdade de Tratamento entre nacionais e estrangeiros em Previdência Social.¹ Paralelamente, a Associação Internacional da Seguridade Social (AISS) vem desde 1927 promovendo estudos e troca de informações e publicações de trabalhos sobre a proteção social no mundo por meio de reuniões e conferências internacionais (BOLLMANN, 2009).

Ao notar que com o passar dos anos o Brasil passou a ser um país exportador de imigrantes adveio uma preocupação do governo em acompanhar as novas tendências acerca da segurança social dos seus cidadãos. Assim, um dos focos da previdência social é o de aumentar a proteção destes cidadãos por meio dos acordos internacionais.

Com este panorama, Horvath Júnior (2006, p. 55) faz a seguinte colocação:

A internacionalização da seguridade social não visa à elaboração de um Direito Internacional da Seguridade Social, mas à criação de um ambiente em que seja possível o aperfeiçoamento dos acordos internacionais, no ângulo do direito, e também no procedimento administrativo.

Tendo em vista essas especificidades, o Ministério da Previdência Social afirma que os:

Acordos internacionais de previdência social são tratados internacionais assinados por governos de dois países com o objetivo de garantir aos segurados, e seus dependentes, de seus regimes gerais de previdência social os direitos previdenciários, adquiridos e em fase de aquisição, previstos nas legislações dos países, pautando-se na existência da reciprocidade entre os sistemas previdenciários (MINISTÉRIO..., 2015).

1 Cf. as convenções ratificadas pelo Brasil em: OIT (2017b); . Cf. OIT (2017a).

Ou seja, existe uma busca para compatibilização de sistemas previdenciários para assegurar aos trabalhadores os direitos garantidos em seu país de origem agora em um país estrangeiro. O tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros é um dos primeiros pontos discutidos nesses acordos, já que a compatibilização de sistema previdenciário muitas vezes é divergente.

Nas palavras de Castro (2011, p. 89), “A Previdência Social é o seguro social para o cidadão que contribui, mediante pagamento de prestações periódicas, para ter uma renda no momento em que não puder mais trabalhar”. Assim, o INSS se torna responsável por reconhecer e conceder direitos aos seus segurados onde o valor que é transferido para a Previdência Social é utilizado para substituir a renda do trabalhador quando ele perder a capacidade de trabalho por motivos de doença, invalidez, idade avançada, morte, desemprego involuntário, maternidade e reclusão (CASTRO, 2011, p. 89-90). Da mesma maneira, os acordos internacionais da previdência social possibilitam a totalização dos períodos contributivos, ou de períodos reconhecidos e equiparados a tais, para implementação, manutenção e recuperação de direitos (MINISTÉRIO..., 2015).

Nesse mesmo aspecto, a Instrução Normativa nº 45 do INSS/PRES, de 11/8/2010, em seu art. 468, esclarece que “os Acordos Internacionais têm por objetivo principal garantir os direitos da Seguridade Social previstos nas legislações dos dois países, especificados no respectivo acordo, aos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito nos países acordantes” (PREVIDÊNCIA, 2010). A esse respeito, a própria previdência social destaca os motivos os quais levaram o governo brasileiro a firmar acordos internacionais com outros países nesta matéria, os quais podem se enquadrar nas seguintes situações: elevado volume de comércio exterior; recebimento no País de investimentos externos significativos; acolhimento, no passado, de fluxo migratório intenso; relações especiais de amizade (PREVIDÊNCIA, 2013).

Dessa forma, os acordos internacionais têm como objetivo principal garantir os direitos de seguridade social previstos nas legislações dos dois países aos respectivos trabalhadores e dependentes legais, residentes ou em trânsito no país. Assim, estabelecendo uma relação de prestação dos benefícios previdenciários, sem modificar a legislação vigente no país, devendo cada Estado contratante

analisar os pedidos de benefícios apresentados e decidir quanto ao direito e condições, conforme sua própria legislação aplicável e o respectivo acordo.

Entende-se que os períodos de contribuição cumpridos nos países acor-
dantes serão considerados como períodos cumpridos no Brasil (e vice-versa)
para efeitos de concessão de benefício, manutenção e recuperação de direitos,
em que cada Estado irá arcar de forma proporcional à contribuição recebida.

Ou seja, esses tratados internacionais em matéria previdenciária são ajustes
celebrados entre Estados, dentre estes o Brasil, que tratando especificamente de
previdência social regulam as relações jurídicas entre as Nações para aquisição
de direitos ou direitos adquiridos quando um trabalhador deixa um território
e passa a trabalhar em outro.

2.1 OS ACORDOS INTERNACIONAIS FIRMADOS PELO ESTADO DO BRASIL EM MATÉRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Brasil, agindo na ordem internacional, pode se relacionar com os outros
Estados por meio da assinatura de tratados. Logo, para que os tratados assinados
pelo Brasil passem a ter vigência no ordenamento interno devem passar por um
processo de incorporação. A Constituição Federal de 1988 deixou clara a forma
de ingresso dos tratados internacionais no direito brasileiro. Seu texto nos artigos
84, VIII, e 49, I, dispõe que:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
[...]

VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais,
sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

[...]

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos
internacionais que acarretem encargos ou compromissos gra-
vosos ao patrimônio nacional; [...] (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a vontade do Executivo, por meio do Presidente da
República, só será aperfeiçoada quando o Congresso Nacional se manifestar

sobre a viabilidade de aderir ou não a essas normas, somente com essa decisão é que se consagra a colaboração entre o Executivo e o Legislativo na conclusão do tratado internacional.

A competência do Chefe do Executivo no Brasil é privativa, mas permite delegação, onde há a possibilidade de o Presidente da República delegar a execução da negociação e assinatura do tratado ao Ministro das Relações Exteriores e aos Chefes de Missões Diplomáticas, também assegurada pelo art. 84, inciso VII, da Carta Magna, onde diz que é de competência privativa do Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos”.

O Brasil possui dois tipos de acordos internacionais de Previdência Social, sendo eles bilaterais (firmados entre duas nações) e multilaterais (firmados entre três ou mais nações, inclusive por comunidades internacionais). Segundo dados fornecidos pelo próprio Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o Brasil possui acordos internacionais pactuados com os seguintes países (PREVIDÊNCIA, 2013). Primeiramente, os Acordos Internacionais da Previdência Social em vigor no âmbito bilateral são com:

- 1) Alemanha: Acordo assinado em 3 de dezembro de 2009, promulgado pelo Decreto nº 8.000, de 8 de maio de 2013, publicado no DOU de 9 de maio de 2013, com entrada em vigor em 8 de maio de 2013.
- 2) Bélgica: Acordo assinado em 4 de outubro de 2009, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 245, de 20 de maio de 2013, com entrada em vigor em 1º de dezembro de 2014.
- 3) Cabo Verde: Acordo assinado em 7 de fevereiro de 1979, publicado no DOU de 1º de março de 1979, com entrada em vigor em 7 de fevereiro de 1979.
- 4) Canadá: Acordo assinado em 8 de agosto de 2011, promulgado pelo Decreto nº 8.288 de 24 de julho de 2014, publicado no DOU em 25 de julho de 2014, com entrada em vigor em 24 de julho de 2014.
- 5) Chile: Acordo assinado em 16 de outubro de 1993, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 75, de 4 de maio de 1995, promulgado pelo Decreto nº 1.875, de 25 de abril de 1996, com entrada em vigor em 1º de março de 1996.

- 6) Coreia: Acordo assinado em 22 de novembro de 2012, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 152, de 2015, com entrada em vigor em 1º de novembro de 2015.
- 7) Espanha: Acordo assinado em 16 de maio de 1991, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 123, de 2 de outubro de 1995, promulgado pelo Decreto nº 1.689, de 7 de novembro de 1995, com entrada em vigor em 1º de dezembro de 1995.
- 8) França: Acordo assinado em 15 de dezembro de 2011, promulgado pelo Decreto nº 8.300, de 29 de agosto de 2014, com publicação no DOU em 1º de setembro de 2014, com entrada em vigor em 29 de agosto de 2014.
- 9) Grécia: Acordo assinado em 12 de setembro de 1984, promulgado pelo Decreto nº 99.088, de 9 de março de 1990, com entrada em vigor em 1º de julho de 1990.
- 10) Itália: Acordo assinado em 30 de janeiro de 1974, aprovado pelo Decreto nº 80.138, de 11 de agosto de 1977, com entrada em vigor em 5 de agosto de 1977.
- 11) Japão: Acordo assinado em 20 de julho de 2010, promulgado pelo Decreto nº 7.702, de 15 de março de 2012, publicado no DOU em 16 de março de 2012, com entrada em vigor em 15 de março de 2012.
- 12) Luxemburgo: Acordo assinado em 16 de setembro de 1965, promulgado pelo Decreto nº 60.968, de 7 de julho de 1967, com entrada em vigor em 1º de agosto de 1967.
- 13) Portugal: Acordo assinado em 7 de maio de 1991, promulgado pelo Decreto nº 1457, de 17 de abril de 1995, com entrada em vigor em 25 de março de 1995.
- 14) Quebec: Acordo assinado em 26 de outubro de 2011, aprovado pelo Decreto nº 97, de 2015, com entrada em vigor em 1º de novembro de 2016 (PREVIDÊNCIA, 2013).

Em segundo lugar, caracterizado por uma convergência de vontades comuns entre si, com vista de regulamentar e uniformizar as normas de previdência entre Estados, existem dois acordos multilaterais em vigor, sendo eles:

Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social:
Convenção em vigor para os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Pa-

raguai, Portugal e Uruguai². A Convenção entrou em vigor em maio de 2011 e esse acordo visa beneficiar os 22 países que integram a Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS), porém só está em vigor para os países acima mencionados³. Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul: Argentina, Paraguai e Uruguai. Decreto legislativo nº 451/2001.

Além desses o Brasil também assinou novos acordos internacionais bilaterais que estão em processo de ratificação pelo Congresso Nacional com a Bulgária, Estados Unidos, Suíça e no âmbito multilateral com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (PREVIDÊNCIA, 2013). Salienta-se que esses acordos não vêm a mudar a legislação vigente em cada país, mas, sim, buscar uma conciliação entre pontos comuns das legislações dos Estados acordantes, podendo assim somar os períodos contributivos em cada país.

Isto posto, os acordos internacionais irão ser aplicados face ao regime previdenciário de cada país, onde cada Estado contratante analisará os pedidos de benefícios apresentados e decidir quanto aos direitos e condições conforme sua legislação própria e especificidades de cada acordo, ou seja, tendo cada acordo uma cobertura única.

2.2 BENEFÍCIOS PREVISTOS NO ÂMBITO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS

Em geral, os acordos da previdência social aplicam-se aos benefícios, conforme especificado em cada acordo, no que concerne aos eventos de incapacidade para o trabalho (permanente ou temporário); acidente do trabalho e doença profissional; tempo de serviço; velhice; morte; reabilitação profissional (PREVIDÊNCIA, 2013). Por conseguinte, esses acordos se referem a tratamento

2 Atualizado em março de 2017 de acordo com as informações da Previdência Social (PREVIDÊNCIA, 2013).

3 A OISS é um organismo internacional, técnico e especializado, que tem por finalidade promover o bem-estar econômico e social dos países ibero-americanos e de todos aqueles que se vinculem, sendo de língua espanhola ou portuguesa, mediante coordenação, intercâmbio e aproveitamento de suas experiências na Seguridade Social.

recíproco entre cidadãos dos países contratantes, podendo se estender a refugiados e a apátridas residentes nos respectivos países. Porém nos acordos abertos, que não são restritos aos seus próprios cidadãos, depende da normatização interna de cada país abrir ou não a possibilidade de estrangeiros residentes serem beneficiários do sistema.

O Ministério da Previdência Social explicita acerca dos benefícios cobertos pelos acordos internacionais que:

[...] são benefícios requeridos no Brasil, que envolvem totalização de períodos contributivos cumpridos no Brasil e no País Acordante, e os solicitados no País Acordante, remetidos ao Brasil pelo Organismo de Ligação estrangeiro, podendo a concessão ser efetuada considerando-se a totalização de períodos contributivos cumpridos no Brasil e no País Acordante, ou considerando-se, exclusivamente, períodos de contribuição cumpridos no Brasil. Período contributivo, aqui enunciado, inclui períodos equiparados a este, tais como o período em que o segurado esteve recebendo auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, entre períodos de atividade por acidente do trabalho em período intercalado ou não, o tempo de serviço militar e a contagem recíproca quando prevista no acordo (MINISTÉRIO..., 2015).

No caso do Brasil, a própria Constituição Federal não faz distinção entre trabalhadores nacionais ou estrangeiros, sendo esta previsão assegurada em seu art. 5º, bem como a própria lei previdenciária não faz ressalva sobre o contribuinte ser brasileiro ou não, exigindo apenas que o trabalho seja em território nacional.

Outrossim, Martinez afirma que por força do art. 49 da Constituição Federal de 1988, os tratados internacionais têm de ser ratificados pelo Poder Legislativo, instrumentalizados por decretos legislativos, adquirindo força de lei, e regulamentados por decretos do Poder Executivo, constituindo-se, deste modo, em consideráveis fontes formais do Direito Previdenciário (MARTINEZ, 2013, p. 194).

Em vista do exposto, no momento em que um trabalhador de um país migra para o outro e ali passa a preencher os requisitos legais para concessão de

benefícios da previdência social, esse obreiro faz jus a todas as prestações disponíveis aos trabalhadores daquele país, uma vez que está em conformidade com o sistema (CASTRO, 2011, p. 105).

Podem se beneficiar dos acordos internacionais as mesmas pessoas previstas no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), quer sejam os segurados ou seus dependentes, de origem urbana ou rural, devendo-se observar o que está convencionado no acordo uma vez que por não haver um sistema previdenciário único os benefícios podem variar.

Faz-se uma ressalva no caso dos funcionários públicos brasileiros e seus dependentes, que são sujeitos ao Regime Próprio da Previdência Social (RPPS), que não estão amparados pelos acordos internacionais já que esses acordos se estendem somente aos segurados do RGPS. Porém, o contribuinte do RGPS pode averbar seu tempo prestado no RPPS e vice-versa, conforme prevê a legislação; assim, o que se faz necessário é que no momento de seu requerimento como beneficiário dos acordos deverão estar inscritos no RGPS, e não mais no RPPS.

Aos estrangeiros que contribuem no Brasil aplicam-se os benefícios do Regime Geral da Previdência Social, só devendo observar o disposto no acordo, pois, às vezes pode cobrir só parte desses benefícios, porém se o trabalhador tenha contribuído exclusivamente no Brasil fará jus a todos os benefícios uma vez que a legislação não é discriminatória. Logo, aplica-se aos estrangeiros no Brasil os benefícios do RGPS, e aos brasileiros imigrantes os benefícios especificados em cada acordo que, na maioria das vezes, correspondem aos benefícios previdenciários existentes no país acordante. Com isso, para que o estrangeiro tenha acesso aos benefícios no Brasil deverá ter preenchido o período de carência exigido, que pode ser diferente em cada modalidade.

Ademais, os acordos internacionais da previdência social também preveem o deslocamento temporário entre os cidadãos dos países acordantes, permitindo que durante um certo período específico o trabalhador continue contribuindo com o regime previdenciário do seu país de origem. Esta situação é válida, pois, acontece de alguns trabalhadores se deslocarem por curto período o que faz com que não haja necessidade de contribuir no país estrangeiro e posteriormente requerer benefício.

O INSS explicita neste sentido que:

Ao empregado/autônomo será fornecido Certificado de Deslocamento Temporário, visando dispensa de filiação à Previdência Social do País Acordante onde irá prestar serviço, permanecendo vinculado à Previdência Social brasileira. A solicitação deverá ser feita pelo empregador/autônomo, conforme o caso, na Agência da Previdência Social de preferência do interessado (PREVIDÊNCIA, 2013).

Quando o segurado for para o outro país deverá levar uma via do Certificado de Deslocamento, que poderá ser prorrogado observando os prazos e condições de cada acordo. Quando for requerer um benefício, este deverá ser protocolizado na entidade gestora do país de residência do interessado, inclusive benefício de legislação de outro país. No Brasil, os requerimentos podem ser formalizados nas Agências da Previdência Social de preferência do interessado, que posteriormente encaminhará o processo ao Organismo de Ligação correspondente.⁴ Esse certificado de deslocamento temporário também se estende aos trabalhadores de empresa com sede no Brasil e aos trabalhadores autônomos, porém neste último caso apenas os acordos com a Espanha e Grécia é que possuem essa previsão. Ainda assim, os acordos internacionais estabelecem prestação de assistência médica (Certificado de Direito a Assistência Médica – CDAM) aos segurados e seus dependentes, que são filiados ao RGPS brasileiro, mas que acabam se deslocando para o exterior, bem como assegura os segurados e seus dependentes filiados a previdência estrangeira quando em trânsito no Brasil.⁵

2.3 NORMAS APLICÁVEIS

Pode-se dizer que as normas aplicáveis aos acordos internacionais da previdência social não se diferem das do direito previdenciário, só havendo algumas particularidades entre elas. Dentre as normas que regem esses acordos

4 De acordo com o INSS, apenas nos acordos em vigor entre Brasil e Canadá, Itália e Mercosul não estão previstos deslocamentos temporários para trabalhadores autônomos.

5 Apenas Cabo Verde, Itália e Portugal preveem a prestação médica da rede pública aos segurados em viagem ao exterior. No Brasil a emissão do CDAM é responsabilidade do Ministério da Saúde.

primeiramente encontra-se a Constituição Federal em seus artigos 49 e 84 como já fora anteriormente mencionado sobre a introdução de acordos internacionais no ordenamento brasileiro. Em segundo lugar, a legislação ordinária como o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que aprova o Regulamento da Previdência e dá outras providências, em que no art. 382 dispõe que “Os tratados, convenções e outros acordos internacionais de que o Estado estrangeiro ou organismo internacional e o Brasil sejam partes, e que versem sobre matéria previdenciária, serão interpretados como lei especial”. Ademais, esse mesmo decreto em seu artigo 32, §§ 18 e 19, dispõe sobre o cálculo do salário de benefício em sede dos acordos internacionais.

Nesta mesma ótica importam as Convenções da OIT tais como a 19, 97 e 118. A Convenção 118 tornou-se uma das mais importantes, pois, trata diretamente do assunto de benefícios a serem prestados pelos Estados, onde eles devem informar quais os benefícios poderão ser prestados em seu território para estrangeiros. Também recai recomendações aos Estados que ratificarem a convenção, conforme preconiza o seu respectivo artigo 3º, § 1º, o qual assenta que

Qualquer Membro, para o qual a presente convenção estiver em vigor, concederá, em seu território, aos nacionais de qualquer outro Membro para o qual a referida Convenção estiver igualmente em vigor, o mesmo tratamento que os seus próprios nacionais de conformidade com sua legislação, tanto no atinente a sujeição como ao direito às prestações, em qualquer ramo da previdência social para o qual tenha aceitado as obrigações da Convenção (OIT, 2017).

Verifica-se que o tratamento igualitário entre nacionais e estrangeiros em matéria de previdência social começa a surgir com a própria OIT. Ademais, a Convenção nº 118 ainda menciona em seu artigo 9º que em caso de acordos particulares entre países sobre previdência social a presente Convenção poderá ser derogada prevalecendo os termos do acordo.

A Convenção nº 19 da OIT trata da igualdade de tratamento dos trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de reparação de acidentes de trabalho. E a Convenção nº 97 trata dos trabalhadores migrantes. Ambas fazem

referência à segurança social e aos eventos, tais como acidente de trabalho, velhice, maternidade, morte etc.

Dessa forma, entende-se que os acordos internacionais de previdência social possuem natureza jurídica de lei especial, onde os decretos legislativos são submetidos às normas gerais das leis orgânicas nacionais e interpretados da mesma forma (MARTINEZ, 2011, p. 1009).

3 OBRIGAÇÕES RESULTANTES DOS ACORDOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Os tratados são vistos como uma obrigação de Direito Internacional, que foi contraída voluntariamente por uma pessoa internacional a favor de outra ou até mesmo outras e assim dá origem a direitos recíprocos.

Francisco Rezek (2005, p. 14) diz que “Tratado é todo acordo formal concluído entre pessoas jurídicas de direito internacional público e destinado a produzir efeitos jurídicos”. E é assim que a matéria dos tratados pode interessar não somente ao Estado como também aos que vivem em seu território.

Assim, os tratados não podem expressar além do que for acordado livremente entre as partes, de forma que os acordos da Previdência Social manifestam uniformização de comum acordo entre Estados. Dentro desta ótica, Mazzuoli (2013, p. 157) diz que “É necessário que este *acordo* tenha por finalidade criar entre essas mesmas partes um vínculo juridicamente exigível em caso de descumprimento. Em outras palavras, o acordo concluído deve visar à produção de *efeitos jurídicos*”.

Ademais, o fundamento do Direito Internacional pauta-se no *pacta sunt servanda*, a consumação do vínculo jurídico onde os acordos devem ser mantidos, sendo a norma mais elevada que representa o dever dos Estados em cumprir suas obrigações. Assim, será abordado adiante as obrigações que decorrem dos princípios aplicados aos acordos internacionais de previdência e os mecanismos de solução de controvérsias.

3.1 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS E SUAS OBRIGAÇÕES DECORRENTES

Nesse mesmo diapasão, pode-se destacar alguns princípios necessários para a celebração dos acordos internacionais em matéria de previdência social. Podendo citar o princípio da solidariedade internacional; reciprocidade; igualdade de tratamento; conservação da expectativa de direito; presença do direito adquirido; prestações no exterior; equivalência dos órgãos gestores; divisão dos encargos; livre circulação dos trabalhadores nas zonas fronteiriças e adaptação das legislações nacionais (CASTRO, 2011, p. 97-104; MAZZUOLI, 2013, p. 1009-1011).

A solidariedade internacional presente nos acordos da previdência social encontra-se limitada, uma vez que existe uma preocupação para os governos em preservar e manter a situação trabalhista e previdenciária dos seus obreiros resguardando seus direitos adquiridos ou em vias de aquisição, o alcance dessa solidariedade se restringe ao que ficar convencionado em cada acordo internacional, que são analisados e estudados juntamente com as regras previdenciárias internas de cada país (CASTRO, 2011, p. 98).

Ao fazer a análise das regras previdenciárias internas de cada Estado contratante no acordo, uma das preocupações comuns é conseguir conciliar as leis previdenciárias para resguardar benefícios comuns a essas nações, uma vez que pode haver um benefício que é garantido por um Estado, mas não é para o outro. Assim, a reciprocidade busca comunicar as disposições previdenciárias de um país para o outro, sem nenhuma discriminação a ser cometida pelos países acordantes. Porém, nem sempre é possível manter a reciprocidade já que não existe um sistema previdenciário único, fato que quando acontecer de não haver institutos jurídicos em comum o acordo internacional deverá prever algum meio de assegurar e proteger os trabalhadores imigrantes.

Martínez (2013, p. 193) assevera que na falta de instituto jurídico comum aos dois países deve ser estudada uma fórmula solucionadora para que os segurados não sejam desprotegidos, visando alguma forma de compensação. Como, por exemplo, completarem os requisitos no país acolhedor (se este possuir prestação desconhecida no país de origem).

Nesse mesmo sentido surge o princípio da igualdade de tratamento buscando observar a garantia de direitos iguais para o trabalhador imigrante e o trabalhador nacional, sem discriminação. Ou seja, há uma busca de igualdade de direitos entre um trabalhador migrante, no país acolhedor, com os direitos dos trabalhadores desse país. Porém, como acontece com a reciprocidade, essa igualdade de tratamento muitas vezes não ocorre, devendo o acordo internacional suprir essas lacunas. Outrossim, Martinez (2013, p. 197) esclarece que “de modo geral, as legislações nacionais não são xenófobas e poucas discriminações fazem ao estrangeiro. Na legislação brasileira, por exemplo, não há nenhuma restrição quanto ao estrangeiro ou migrante, em matéria de Previdência Social”. Além de que, como já exposto, a própria OIT na Convenção nº 118 estabeleceu a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros em Previdência Social visando assegurar esse direito para os que fizerem parte da Convenção.

Uma vez que o trabalhador muda o seu país de local de trabalho, o princípio da conservação da expectativa de direito entra com a finalidade de garantir a esse trabalhador a manutenção das suas contribuições, tanto no seu país de origem quanto no país imigrante, ou seja, por ser um direito adquirido a sua inobservância iria contra a solidariedade internacional. Acontece que este princípio atua juntamente com o princípio do direito adquirido, o qual resguarda o direito do trabalhador que tenha sido contraído ou esteja em vias de aquisição, em que, as contribuições que já foram efetuadas serão mantidas no país receptor e lá continuam sem qualquer discriminação, até que haja a concessão de algum benefício.

Neste aspecto, Martinez usa as palavras de Leite afirmando que “a aplicação da lei brasileira aos estrangeiros não implica o resguardo de direitos adquiridos no exterior, o que só é possível por meio dos acordos internacionais, cuja prática se recomenda” (LEITE *apud* MARTINEZ, 2013, p. 197).

O que acontece é que no momento em que o trabalhador buscar o seu benefício, o país que tiver acolhido as suas contribuições, caso não seja o que teve por fim o trabalho, deverá conceder ao trabalhador as contribuições que lhe são devidas ou transferi-las para o novo país para que este gerencie e se torne responsável por essa nova relação jurídica até que haja a concessão do benefício (CASTRO, 2011, p. 101).

Por conseguinte, após conceder as prestações, alguns países estipulam prazo para que essas prestações sejam feitas no exterior, onde em geral é de até 90 dias e caso o trabalhador ultrapasse esse prazo o valor poderá ser extinto ou reduzido. Porém, alguns outros países não estipulam esse prazo, mesmo que o segurado nunca mais volte ao seu território, como é o caso do direito previdenciário brasileiro, que continua realizando o pagamento das prestações na hipótese de o migrante ou seus dependentes saírem do país de acolhimento após ser concedidas as prestações.

Outro princípio presente nos acordos internacionais da previdência social é o da equivalência dos órgãos gestores, que objetiva assegurar a prática de atos que o segurado necessite perante seu país de origem, onde ele poderá praticar no Estado em que se encontra (desde que haja acordo firmado) e seus requerimentos são todos válidos e tidos como se realizados junto ao seu país de origem e vice-versa. Em suma, objetiva remover as dificuldades entre os beneficiários e os órgãos gestores.

Uma das maiores problemáticas existentes nesses acordos é a questão da divisão dos encargos, pois antes de ser concedido o benefício se faz necessário esclarecer como será feita a divisão dos pagamentos entre os países. Nos acordos normalmente buscam estabelecer uma relação proporcional no qual cada país arca proporcionalmente com o tempo de serviço e contribuições em que o trabalhador realizou, onde o segurado fará jus a benefícios em ambos os países.

A questão da divisão dos encargos trata do acerto de contas entre as nações, pois, caso o pagamento seja realizado por um dos países que geralmente é o concessor do benefício, a fração correspondente junto ao país em que mantém acordo deverá ser acertada mensalmente ou anualmente. Esse acerto de contas deverá constar nos acordos e essa prestação de contas não poderá interferir no benefício do segurado, sendo o ressarcimento entre as nações um assunto exclusivo do governo (CASTRO, 2011, p. 103).

No Brasil não há nenhuma forma de custeio interno criado para tratar exclusivamente dos trabalhadores imigrantes, com isso os valores pagos são retirados dos fundos da Previdência Social nacional.

Relembrando o fato de que não há uma previdência social unificada, nos acordos internacionais as nações buscam um ponto de equilíbrio entre

suas legislações nacionais para preservar a igualdade entre os seus cidadãos e os estrangeiros em seu território, assim havendo uma adaptação de suas legislações nacionais flexibilizando suas regras para que possibilitem um maior número de acordos assinados nesta essência.

Por fim, existe a problemática face à população que vive em zonas de fronteiras e o princípio da livre circulação de trabalhadores nas zonas fronteiriças busca a solução para esse problema. Isso é muito comum na Europa, uma vez que esse tipo de trabalhador residente em um Estado e empregado em outro ocorre constantemente e essa situação é protegida para eles que já vivem dessa forma em território Europeu.

No Brasil, existe a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e em seu art. 21, § 1º, menciona que:

Art. 21. Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território nacional, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade.

§ 1º Ao estrangeiro, referido neste artigo, que pretenda exercer atividade remunerada ou frequentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, será fornecido documento especial que o identifique e caracterize a sua condição, e, ainda, Carteira de Trabalho e Previdência Social, quando for o caso.

Verifica-se que no Brasil não há qualquer discriminação com o estrangeiro trabalhador, e ainda no que se refere à previdência social se alonga aos países que o Brasil tem acordo internacional; a prestação da previdência social não se estende só a esses residentes em países limítrofes como também aos trabalhadores cobertos pelos acordos de previdência social entre Estados.

Russomano (1971, p. 109) diz que para lidar com essa questão de zona fronteira os países devem realizar algumas providências, como: a) demarcação geográfica do conceito de zona fronteira; b) redução das exigências habitualmente feitas ao obreiro migrante; c) reestudo da carteira profissional, emitida pelas autoridades do país de origem, com efeitos extranacionais; e d) atribuição

ao referido documento, de eficácia multinacional, como prova de identidade da pessoa.

Assim, se isto for feito, as nações estariam resguardando os direitos trabalhistas e previdenciários dos obreiros que vivem em zonas de fronteiras.

3.2 MECANISMOS DE RESOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

Havendo descumprimento desses acordos, existem alguns mecanismos que podem ser utilizados. Primeiramente, nos próprios acordos internacionais da previdência social constam dos mecanismos de resolução de controvérsias no que concerne ao seu cumprimento entre os Estados.

Na maior parte dos acordos bilaterais, dos 12 que estão em vigor, oito preveem que primeiramente as controvérsias sobre interpretação, aplicação ou execução do acordo deverão ser resolvidas pelas autoridades competentes, em comum acordo, das partes contratantes.⁶ Porém, no acordo com a França, a autoridade competente pode delegar sua competência a uma ou mais instituições competentes e/ou a seus respectivos organismos de ligação. No acordo com a Alemanha prevê que se a controvérsia persistir após as autoridades competentes tentarem solucionar, as partes deverão procurar resolver via negociação direta entre si. Como também as partes poderão constituir comissões *ad hoc* para resolver as controvérsias sobre questões específicas.

Por conseguinte, no acordo com Luxemburgo e com o Chile, além da previsão de solução por meio das autoridades competentes, ele prevê que se essa controvérsia persistir as partes poderão submeter o conflito a um organismo arbitral, que deverá se basear nos princípios fundamentais para solucionar a questão. As partes irão decidir de comum acordo sobre a composição e as regras de procedimento desse organismo. Um detalhe existente é que no acordo com o Chile, antes de submeter a controvérsia para a Comissão Arbitral, é fixado um prazo de até seis meses para que a controvérsia seja solucionada mediante

6 São esses os acordos com Alemanha, Portugal, Luxemburgo, Espanha, Chile, França, Canadá e Bélgica.

negociação, assim, somente depois de decorrido esse prazo é que poderá submeter a questão ao organismo arbitral. A decisão arbitral será vinculante e definitiva.

Ademais, no tratado com o Japão somente é previsto que qualquer desacordo entre as partes será resolvido mediante consultas entre os Estados contratantes.

Por outro lado, no acordo com a Itália foi firmado que as controvérsias devem ser resolvidas pela Comissão Mista, que será abordada mais à frente, cabendo a ela solucionar as questões que vierem a surgir sobre a interpretação, aplicação e execução do acordo.

Já no âmbito dos acordos multilaterais, pode-se encontrar soluções de controvérsias com o acordo Ibero-Americano e o do Mercosul de maneiras diferenciadas.

No acordo Ibero-Americano está previsto que inicialmente os Estados deverão procurar resolver as controvérsias relacionadas a interpretação e aplicação da Convenção por meio de negociação. Caso a controvérsia não seja resolvida mediante negociação dentro de quatro meses, a pedido de um dos Estados Parte poderá ser submetida a arbitragem de uma Comissão composta por um nacional de cada Estado Parte, uma pessoa nomeada de comum acordo atuando como Presidente da Comissão. Se passar quatro meses após a data do pedido da arbitragem e os Estados Partes não tiverem escolhido o árbitro presidente, qualquer um deles pode solicitar à Secretaria Geral Ibero-Americana por meio da OISS que o designe.

Depois de constituída a Comissão de arbitragem, esta deve emitir a sua decisão no prazo de quatro meses, que pode ser prorrogável pelo mesmo período quando justificado e informado por escrito pela comissão antes de decorrer os quatro meses iniciais. A decisão da Comissão é definitiva e obrigatória.

No que tange ao acordo multilateral com o Mercosul será instituída uma Comissão Multilateral Permanente, que irá tratar da aplicação do acordo e assessorar as autoridades competentes, planejar modificações, ampliações e normas complementares do acordo. Além disso, essa Comissão será responsável pelas eventuais divergências entre os Estados Partes, mantendo negociações diretas por um prazo de seis meses para resolver o conflito; caso isso não aconteça qualquer um dos Estados Partes poderá recorrer ao sistema de solução de controvérsias vigentes entre os Estados Partes do Tratado de Assunção.

As controvérsias vigentes entre os Estados Partes do Tratado de Assunção regem-se pelo Protocolo de Olivos, o qual estabelece em seu art. 4º que os Estados Partes numa controvérsia deverão procurar resolvê-la mediante negociações diretas, não excedendo o prazo de 15 dias da data em que uma delas comunicou à outra a decisão de iniciar a controvérsia.

Ademais, os Estados Partes deverão informar ao Grupo Mercado Comum, por intermédio da Secretaria Administrativa do Mercosul, sobre as gestões que se realizarem durante as negociações e os seus resultados.

Se não for alcançado um acordo mediante as negociações diretas, qualquer Estado Parte poderá iniciar o procedimento arbitral *ad hoc* instituído pelo Protocolo de Olivos no seu art. 9º e seguintes, onde será composto um Tribunal Arbitral *ad hoc*, composto por três árbitros, que deverá emitir o laudo arbitral num prazo de 60 dias prorrogáveis por mais 30.

O laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* poderá ser levado para o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) por meio de recurso de revisão em prazo não superior a 15 dias. Além de que, o laudo dos Tribunais Arbitrais *ad hoc* são obrigatórios para os Estados Partes tendo força de coisa julgada quando transcorrido o prazo para o recurso de revisão e este não tenha sido feito.

Outrossim, os Estados Partes podem solicitar esclarecimento do laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* ao TPR sobre a forma de como deverá cumprir o laudo dentro do prazo de 15 dias da sua notificação.

Por último, no caso de descumprimento dos acordos no âmbito interno do Estado, como por exemplo no Brasil, o indivíduo pode recorrer aos meios jurídicos existentes para dirimir conflitos previdenciários, tais como entrar com pedido administrativo na autarquia competente (INSS), e em caso de negativa fazer recurso administrativo, e se a negativa ainda persistir pode entrar com o pedido de concessão do benefício por meio judicial. A justiça competente é a Justiça Federal e no caso de causas que vão até 60 salários mínimos pode ser proposta no Juizado Especial Federal. No Brasil já existem alguns casos julgados acerca da aplicação dos acordos.

Percebe-se que o posicionamento da Justiça Federal, bem como das poucas jurisprudências do STJ e STF, segue uma linha conservadora, concedendo

apenas benefícios para os Acordos Internacionais que já foram ratificados pelo Congresso Nacional e seguindo estritamente os textos dos acordos/decretos.

4 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE EXECUÇÃO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL ENTRE O BRASIL E OUTROS ESTADOS

Os acordos internacionais da previdência social são encaixados na política externa brasileira e é conduzido pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) por meio de esforços do Ministério da Previdência Social e de entendimentos diplomáticos com outros governos (PREVIDÊNCIA, 2013). A autoridade competente em matéria de previdência social no Brasil é o Ministro de Estado da Previdência Social. E no que concerne aos acordos internacionais da previdência social ele é responsável por autorizar o deslocamento temporário de segurados filiados ao RGPS e indicar representantes para composição da Comissão Mista.

Nos acordos com França, Japão, Itália e Chile existe a previsão de composição de uma Comissão Mista, formada por representantes e instituições competentes dos Estados contratantes que será responsável por monitorar a aplicação do acordo. A Comissão se reunirá quando for convocada por uma das partes quando necessário e dentre suas funções ela poderá assessorar as autoridades competentes sempre que for solicitada, emitir pareceres para as autoridades, propor medidas competentes para possíveis modificações ou aperfeiçoamento do tratado e desempenhar qualquer função de interpretação e solução de divergências do acordo quando lhe for atribuída (como é no caso da Itália).

A Assessoria de Assuntos Internacionais é o órgão do Ministério da Previdência Social responsável pela celebração dos Acordos Internacionais, coordenação dos documentos técnicos dos acordos, como também pelo acompanhamento e avaliação de sua operacionalização (PREVIDÊNCIA, 2013). Nesse sentido, convém salientar que a entidade gestora é a Instituição competente para conceder as prestações previstas nos Acordos Internacionais. No Brasil, o órgão gestor é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que operacionaliza os acordos por meio dos Organismos de Ligação, após a instrução dos processos pelos setores estaduais específicos (PREVIDÊNCIA, 2013). Para que

as autoridades competentes dos Acordos Internacionais da Previdência Social se comuniquem são designados organismos de ligação. Cada país possui o seu organismo de ligação, e eles buscam estabelecer uma comunicação externa e interna entre as nações, a fim de garantir o cumprimento das solicitações formuladas nos acordos, bem como prestar esclarecimentos aos segurados/beneficiários (PREVIDÊNCIA, 2013). Ante o exposto, por conseguinte será abordado neste capítulo os organismos de ligação existentes e suas divisões por acordos, como também o procedimento necessário para requerer os benefícios consagrados nos acordos por meio da atuação do INSS como órgão gestor.

4.1 ORGANISMOS DE LIGAÇÃO

Organismos de Ligação são órgãos designados pelas autoridades competentes dos acordos de Previdência Social para comunicarem entre si e garantir o cumprimento das solicitações formuladas no âmbito dos acordos, bem como os devidos esclarecimentos aos segurados/beneficiários (PREVIDÊNCIA, 2015). Isto dito, o Organismo de Ligação é um setor competente do próprio INSS para fazer a “ligação” com o setor competente do organismo de ligação estrangeiro. Assim, os requerimentos de benefícios são feitos nas agências do INSS de cada Unidade da Federação e depois encaminhados ao Organismo de Ligação correspondente, conforme a residência do beneficiário (PREVIDÊNCIA, 2001). Com a Resolução nº 136, de 30 de dezembro de 2010, a operacionalização de cada Acordo de Previdência Social ficou em um único Organismo de Ligação, essa acabou por ser revogada pela Resolução INSS/PRES nº 295, de 8 de maio de 2013, que atribui competências aos Organismos de Ligação para atuarem no âmbito dos Acordos Internacionais, a qual está atualmente em vigor.

No Brasil, em vista do seu sistema previdenciário e suas dimensões, os organismos acabam por funcionar de forma semidescentralizada, possuindo gerências executivas do INSS nas seguintes cidades: Belo Horizonte, Cuiabá, Curitiba, Florianópolis, Goiânia, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro – Centro, São Paulo – Pinheiros, Salvador e Distrito Federal.

Se acontecer de o trabalhador residir em um local que não é abrangido pela gerência executiva do INSS que trata dos acordos internacionais e não tenha

como se dirigir até ela, poderá ir até uma agência da Previdência Social mais próxima de sua cidade e lá realizar o requerimento, sendo que essa agência local irá ser responsável pelo envio do formulário até a agência executiva competente (CASTRO, 2011, p. 109).

O Ministério da Previdência Social afirma que

Estes Organismos de Ligação são responsáveis pela verificação da constituição do requerimento de direitos de pessoas físicas e jurídicas, juntada de documentos necessários, orientações aos requerentes, enfim, pelas solicitações referentes a benefícios da legislação do País Acordante, expedição de certificado de deslocamento inicial, bem como solicitação e autorização de prorrogação de deslocamento, referente ao respectivo Estado, efetuadas por cidadãos domiciliados em seus territórios estaduais. A Gerência Executiva Distrito Federal, Organismo de Ligação situado em Brasília/DF, é responsável pelos serviços acima mencionados, prestados aos cidadãos domiciliados nos demais Estados, inclusive no Distrito Federal, e pelas concessões de todos os benefícios brasileiros requeridos no âmbito dos Acordos e pela manutenção dos benefícios brasileiros pagos nos países acordantes (MINISTÉRIO..., 2015).

A área de abrangência de cada organismo se refere ao local de domicílio do interessado. Caso ele resida no Brasil, o local será aquele em que exerceu alguma atividade laborativa; se o interessado residir no exterior, o local será o de onde para ele pretende se deslocar. No *website* da própria previdência social tem todos os endereços e contatos de cada organismo de ligação dos países que acordaram com o Brasil em matéria de previdência social (PREVIDÊNCIA, 2013). No Brasil, os organismos de ligação estão divididos por acordos, sendo cada Agência da Previdência Social de um Estado responsável por um acordo específico tal como será explicitado a seguir conforme a tabela da Resolução INSS/MDSA nº 552, de 14 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016):

São Paulo – Sul: Portugal, Cabo Verde e Japão.
Rio de Janeiro – Centro: Espanha e França.
Belo Horizonte – Itália.

Florianópolis – Argentina, Paraguai e Uruguai (Mercosul);
Alemanha.

Curitiba – Países do Acordo Multilateral Ibero-Americano
e Coreia.

Recife – Chile.

Brasília – Bélgica, Canadá, Grécia, Luxemburgo e Quebec.

O estrangeiro que for se deslocar para o Brasil a trabalho deverá ir previamente no Organismo de Ligação do seu país fazer os procedimentos necessários para transferência de benefícios ou de prestações, como também quando chegar no solo brasileiro deverá se dirigir a uma agência da previdência social do local que estiver para que essa estabeleça uma comunicação com a agência responsável por ser organismo de ligação do respectivo acordo que acoberta o trabalhador estrangeiro.

Nesse escopo, no exterior, os organismos de ligação que foram informados pelo Ministério da Previdência Social, são:

1. Alemanha – Deutsche Rentenversicherung (Seguro de Pensão Alemão).
2. Argentina (Mercosul) – Departamento de Convênios Internacionais.
3. Cabo Verde – Instituto Nacional de Previdência Social.
4. Ibero-Americano – Organismo de Ligação da Bolívia – Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros.
5. Chile – Ministerio Del Trabajo e Prevision Social.
6. Espanha – Instituto Nacional de la Seguridad Social.
7. Grécia – L'INSTITUTION DE Sécurité Sociale (IKA).
8. Itália – Servizio Rapporti Convezioni Internazionale.
9. Japão – PS – Japan Pension Service.
10. Luxemburgo – Miniterè de la Sécurité Sociale.
11. Paraguai (Mercosul) – Instituto de Previsión Social do Paraguay IPS.

12. Portugal – Centro Nacional de Pensões.

13. Uruguai (Mercosul) – Banco de Previsión Social.

Os outros Estados são responsáveis por designar os seus respectivos Organismos de Ligação, com a função de estabelecer comunicação, interna e externa, e garantir o cumprimento das solicitações formuladas no âmbito dos acordos.

4.2 O PAPEL DO INSS COMO ÓRGÃO GESTOR

O órgão gestor deve constar autonomia, fazendo a gestão e concessão dos benefícios previdenciários por meio de seus órgãos regionais que atuam como Organismo de Ligação.

Para conseguir a concessão dos benefícios informados nos acordos internacionais no Brasil, é elaborado um requerimento que é formalizado na unidade/agência da previdência social (INSS) que abranja a localidade de residência do requerente e assim enviado ao organismo de ligação correspondente. Isto feito, segue-se o processo burocrático descrito para solicitação de benefício no Estado brasileiro (PREVIDÊNCIA, 2001):

1º) Após a protocolização do requerimento e demais providências necessárias, a Unidade da Previdência Social receptora do requerimento encaminha o processo à Gerência Executiva a que pertence.

2º) As Gerências, que não atuam como Organismo de Ligação, após conferir a documentação encaminha ao Organismo de Ligação naquele Estado.

3º) Os Estados, com exceção de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, deverão encaminhar ao Organismo de Ligação de Brasília.

4º) A Gerência Executiva DF, por meio da Agência de Brasília-Acordos Internacionais (organismo de ligação), encaminha ofício ao Organismo de Ligação do País Acordante anexando cópias dos documentos que comprovem atividade no outro

país, juntamente com os formulários de ligação contendo as informações sobre a situação do requerente junto à Previdência Social brasileira.

5º) O Organismo de Ligação do País Acordante, à luz de sua própria legislação previdenciária, fará a análise dos documentos retornando ao Brasil as informações dos períodos comprovados, inclusive direitos naquele país, numa via do Formulário de Ligação.

6º) A Agência Brasília-Acordos Internacionais, recebendo essas informações, concluirá o processo e encaminhará à Agência Unidade que recebeu o requerimento para comunicação ao interessado e demais providências complementares.

O prazo normal para a concessão é de aproximadamente três meses e os documentos exigidos são a carteira de identidade, CPF, comprovante de recolhimento no Brasil e no outro país e comprovante de residência. Por conseguinte, após confirmada as informações, cada país responderá pelo período que lhe compete.

No caso de solicitação de transferência de benefício, para que seja mantido sob a legislação brasileira, poderá ser requerida pelos beneficiários dos acordos de Portugal, Espanha, Grécia, Chile e Itália, onde o segurando deverá antes da mudança solicitar a transferência junto ao Posto do Seguro Social (PSS) no qual o benefício é mantido.

Por outro lado, espera-se que esse procedimento fique mais ágil com o Sistema de Acordos Internacionais (Siaci), em que o objetivo é o de realizar a tramitação desse processo por meio de formulários *online*, reduzindo a emissão de papéis e acelerando a análise processual.

Esse sistema já está em funcionamento desde 2008, tendo sido idealizado pelo INSS e pelas instituições de seguridade social dos outros três países no âmbito do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul. A ferramenta possibilita a viabilização dos convênios bilaterais e multilaterais da Previdência celebrados pelo Brasil, fazendo uma rápida transmissão via internet dos formulários destinados à troca de informações de tempo de serviço e concessão de benefícios para os trabalhadores migrantes dos países signatários.

5 CONCLUSÃO

A influência de empresas transnacionais e o transbordamento de mobilidade de trabalhadores levaram ao fenômeno da globalização econômica, o qual aumentou a mobilidade de mão de obra e fez com que surgisse celeumas acerca dos direitos sociais dos trabalhadores.

A proteção social se tornou uma preocupação não só de âmbito interno como também internacional, o qual com fluxo migratório os Estados passaram a buscar instrumentos de proteção para que os trabalhadores migrantes obtivessem sua proteção social e direitos previdenciários garantidos.

É perceptível que a proteção previdenciária representa uma forma de salvaguarda da dignidade da pessoa humana, valor que já vem sendo protegido internacionalmente, seja pela previsão de cartas constitucionais internas como também pelos tratados e convenções internacionais relativos aos direitos humanos.

Com o aumento de concessão de benefícios nota-se que os limites geográficos passaram a ceder diante da mobilidade de trabalhadores, que podem vir a ser permanentes ou temporários, onde parece que o trabalho não observa mais os limites geográficos.

A própria OIT vem elaborando diversas recomendações no que tange ao direito previdenciário, inclusive na Convenção nº 118 que trata da igualdade de tratamento em matéria de previdência social, fazendo com que os países-membros da Convenção passem a dar tratamento igualitário em matéria de previdência social quando os nacionais dos países-membros da Convenção trabalhem em seu território.

A preocupação em salvaguardar os direitos previdenciários de seus cidadãos surgiu há algum tempo no Brasil e vem aumentando gradativamente. O Ministério da Previdência Social se sentiu impulsionado pelo fluxo migratório, elevado volume de comércio exterior, recebimento de investimentos externos e relações de amizade com o Brasil para firmar os Acordos Internacionais em matéria de Previdência Social.

O Ministério da Previdência Social e das Relações Exteriores tem avançado bastante nessa área, em que o governo está cada vez mais se preocupando em manter contato com outras nações para elaborar e negociar possíveis acordos.

Além do lado político, de estreitar as relações de comércio e economia, os acordos acabam por beneficiar diretamente todos os cidadãos.

Esses acordos garantem tanto ao estrangeiro no Brasil quanto ao brasileiro no exterior o acesso aos benefícios previdenciários. É assegurado aos trabalhadores os direitos previdenciários previstos nas legislações de ambos os países pactuantes do acordo. Entende-se que os períodos em que contribuiu no seu país de origem pode ser somado e computado em prol de um benefício previdenciário em outro país parte do acordo. Ou seja, os períodos em que contribuiu nos dois países são contabilizados conjuntamente para que possa obter um benefício.

O estrangeiro trabalhador no Brasil não sofre nenhuma restrição uma vez que a própria Constituição e legislação previdenciária brasileira não fazem ressalvas quanto ao trabalhador estrangeiro. Este se for nacional de algum país que tenha acordo em matéria de previdência com o Brasil terá assegurado os direitos do RGPS e os resguardados pelo acordo, tais como contagem conjunta de contribuições. Porém, se for de um país que não tenha acordo com o Brasil, pela legislação nacional não ser xenófoba terá os mesmos direitos que um trabalhador nacional tem no que concerne à previdência social.

Em síntese, a busca pela celebração de acordos internacionais em matéria previdenciária está cada vez mais constante por se tratar de um problema cada vez mais evidente, tendo em vista que os Estados buscam em dar efetividade aos Direitos Fundamentais de seus cidadãos trabalhadores para que todos esses direitos possam ser resguardados.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ALVARENGA, Darlan. SP recebe 46% dos estrangeiros que vêm trabalhar no Brasil; veja ranking. **G1**, São Paulo, 17 jul. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/07/sp-recebe-46-dos-estrangeiros-que-vem-trabalhar-no-brasil-veja-ranking.html>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BOLLMANN, Vilian. Tratados internacionais em direito previdenciário: a proteção da dignidade da pessoa humana. In: STELZER, Joana; GONÇALVES, Éverton das Neves. (Orgs.). **Direito Internacional sob novos paradigmas: os estados, as pessoas e as controvérsias**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

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

_____. Divulgados números do trabalho estrangeiro no País em 2015. **Portal Brasil**, 17 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/08/divulgados-numeros-do-trabalho-estrangeiro-no-pais-em-2015>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Instituto Nacional do Seguro Social. **Resolução nº 552, de 14 de outubro de 2016**. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/72/INSS-PRES/2016/552.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

CASTRO, Priscila Gonçalves de. **Teoria Geral do Direito Internacional Previdenciário: Acordos Internacionais no Direito Previdenciário Brasileiro** Teoria e Prática. São Paulo: LT, 2011.

FRAGA, Erica; CARNERIO, Mariana. Estrangeiros que vieram ao Brasil no auge viram trabalho minguar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 17 jul. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/07/1792455-estrangeiros-que-vieram-ao-brasil-no-auge-viram-trabalho-minguar.shtml>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. São Paulo: Manole, 2011.

_____. **Previdência Social em face da Globalização**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

JORNAL O DIA. **Brasileiros estão apostando mais em estudo e trabalho no exterior para construir carreira**. Rio de Janeiro, 26 jan. 2013. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/portal/economia/brasileiros-est%C3%A3o-apostando-mais-em-estudo-e-trabalho-no-exterior-para-construir-carreira-1.540289>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. **Direitos Humanos, Constituições e Tratados Internacionais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Previdência. Instituto Nacional do Seguro Social. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência. **Anuário Estatístico da Previdência Social, v. 24: AEPS 2015**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n. 118 sobre a Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/476>>. Acesso em: 19 mar. 2017a.

_____. **Convenções Ratificadas pelo Brasil**. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/convention>>. Acesso em: 19 mar. 2017b.

PREVIDÊNCIA SOCIAL. Acordos Internacionais – Português. **Assuntos Internacionais**, 01 maio 2013. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/a-previdencia/assuntos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues/>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. **Instrução normativa nº 45, de 6 de agosto de 2010**: Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2010/45_1.htm>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Previdência Social. **Acordos Internacionais da Previdência Social**. Coleção Previdência Social. MPAS, vol. 14, Brasília, 2001. (Coleção Previdência Social, v. 14). Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_081014-111357-716.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2017.

_____. **Relação dos Organismos de Ligação no Brasil**. Disponível em: <<http://www8.dataprev.gov.br/e-aps/servico/430>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

XAVIER, Luiz Gustavo. Quem são os 2,5 milhões de brasileiros que vivem no exterior?. **Rádio Câmara**. 19 maio 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/468239-QUEM-SAO-OS-2,5-MILHOES-DE-BRASILEIROS-QUE-VIVEM--NO-EXTERIOR-BLOCO-1.html>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

Correspondência | Correspondence:

Lycia Cibely Porto Jales
Av. Monsenhor Santos Carreto, Lt. 34, Apt 6º C. Fundão, Castelo Branco
(6230-292), Portugal.
Fone: +351 910549656.
Email: lyciajales@hotmail.com

Recebido: 12/06/2016.

Aprovado: 21/03/2017.

Nota referencial:

JALES, Lycia Cibely Porto. A situação do estrangeiro no Brasil face aos acordos internacionais de previdência social firmados pelo estado brasileiro.

Revista Direito e Liberdade, Natal, v. 19, n. 1, p. 191-225, jan./abr. 2017. Quadrimestral.