

A constitucionalidade do benefício previdenciário proporcional para migrantes à luz do tema 262 da TNU

The constitutionality of the proportional social security benefit for migrants based on TNU topic 262

Janice Scheila Kieling*

Resumo: Um dos pontos de grande controvérsia no tocante aos acordos internacionais de seguridade social é a possibilidade de pagamento de benefícios previdenciários em valor inferior ao salário mínimo nacional. A partir dessa problemática, o presente estudo tem por objetivo examinar a constitucionalidade do benefício previdenciário proporcional concedido a migrantes, a partir da análise da decisão do Tema 262 da TNU (Turma Nacional de Uniformização), envolvendo o Acordo de Seguridade Social entre Brasil e Portugal. Para tanto, serão abordados a origem e os principais instrumentos de proteção jurídica dedicados aos migrantes, bem como o tratamento conferido pela Constituição Federal aos tratados internacionais, incluindo o seu processo de formação e incorporação. Em seguida, serão analisados os acordos internacionais de seguridade social no Brasil, destacando os princípios aplicáveis e os acordos atualmente em vigor, devido à sua importância no contexto migratório. Por meio de um enfoque prático, será examinada a decisão do Tema 262, que foi objeto de uniformização pela TNU em 27 de maio de 2021, destacando-se o contexto fático e os fundamentos que levaram ao entendimento firmado. Considerando que o trabalho é de caráter exploratório, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, sendo desenvolvida com pesquisas bibliográficas e documentais, com foco no estudo de caso do Tema 262 da TNU e interpretada com a técnica de análise de conteúdo. Ao final, constatou-se que a decisão proferida pela TNU está em conformidade com a previsão constitucional e infraconstitucional sobre a matéria, e observou os critérios de razoabilidade e proporcionalidade, garantindo a justiça social em relação aos demais segurados. Ademais, o pagamento proporcional aos recolhimentos realizados nos países em que o trabalhador contribuiu ocorre somente nas hipóteses em que também exista pagamento de benefício previdenciário nesses países, bem como que eles sejam integrantes de acordo internacional de seguridade social com o Brasil. Palavras-chave: Migração. Acordos internacionais. Seguridade social. Pagamento proporcional. Constituição Federal.

Abstract: One of the points of great controversy regarding international social security agreements is the possibility of paying benefits worth less than the national minimum wage. Based on this issue, the present study aims to examine the constitutionality of the proportional social security benefit granted to migrants, based on the analysis of the decision in Theme 262 of the TNU (National Uniformity Panel), involving the Social Security Agreement between Brazil and Portugal. To this end, the origin and main instruments of legal protection dedicated to migrants will be addressed, as well as the treatment given by the Federal Constitution to international treaties, including their formation and incorporation process. Next, international social security agreements in Brazil will be analyzed, highlighting the applicable principles and agreements currently in force, due to their importance in the migration context. Through a practical approach, the decision on Topic 262, which was standardized by the TNU on May 27, 2021, will be examined, highlighting the factual context and the foundations that led to the agreement reached. Considering that the work is exploratory in nature, the research adopted a qualitative approach, being developed with bibliographic and documentary research, focusing on the case study of TNU Theme 262 and interpreted using the content analysis technique. In the end, it was found that the decision made by the TNU is in accordance with the constitutional and infra-constitutional provisions on the matter, and observed the criteria of reasonableness and proportionality, guaranteeing social justice in relation to other insured people. Furthermore, payment proportional to payments made in the countries in which the worker contributed occurs only in cases where there is also payment of social security benefits in these countries, as well as in which they are members of an international social security agreement with Brazil.

Keywords: Migration. International agreements. Social Security. Proportional payment. Federal Constitution.

Recebido em: 02/05/2023

Aprovado em: 01/11/2023

Como citar este artigo:
KIELING, Janice Scheila. A constitucionalidade do benefício previdenciário proporcional à luz do tema 262 da TNU. Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília, vol. 5, n. 2, 2023, p. 69-91.

* Faculdade de Ciências e Tecnologias de Campos Gerais (FACICA)/CEI. Advogada.

Introdução

A globalização promoveu significativas mudanças no mundo moderno, incluindo transformações tecnológicas, intercâmbio cultural e ampliação do acesso à informação, gerando uma sensação de diminuição das fronteiras. Nesse sentido, observam-se alterações substanciais nas economias dos países, o que impacta na livre circulação de tecnologia, de capital e dos trabalhadores que acabam se deslocando de um país para o outro, seja na chamada “fuga de cérebros” ou na busca por melhores condições de trabalho. As mudanças aceleradas nas esferas geopolítica, ambiental e tecnológica, impulsionadas principalmente pela denominada “Quarta Revolução Industrial”, também afetam o campo das migrações de maneira inédita.

A partir dessa realidade, as migrações contemporâneas escancararam a necessidade de políticas migratórias eficazes tanto no âmbito interno dos países quanto na comunidade internacional. Sob a ótica da dignidade da pessoa humana e da proteção aos direitos humanos, o Estado possui papel fundamental na acolhida aos migrantes, pois deve oferecer os meios necessários para que eles tenham acesso às condições básicas de sobrevivência. É nesse contexto que os acordos internacionais de seguridade social ganham protagonismo, porque são essenciais para a implementação de políticas aptas a concretizar os direitos fundamentais.

Com efeito, muitos migrantes contribuem significativamente para a economia dos países de destino, trabalhando, gerando riquezas e pagando impostos ao longo de suas vidas profissionais. Entretanto, ao buscar a cobertura previdenciária para eventuais riscos sociais, podem deparar-se com certa complexidade na concessão dos benefícios, especialmente quando exerceram sua atividade laboral em diferentes nações.

No Brasil, em matéria previdenciária, existem dois acordos internacionais multilaterais e vários acordos internacionais bilaterais em vigência, garantindo a cobertura dos principais riscos sociais: idade avançada, incapacidade laborativa e morte. Pela relevância do assunto, surgem variados questionamentos acerca dos direitos abrangidos e a forma como eles se concretizam na esfera interna, entres os quais a constitucionalidade ou não da concessão de benefício previdenciário proporcional aos migrantes.

Dessa forma, é fundamental compreender o surgimento dos primeiros passos em direção à proteção dos migrantes e refugiados, além de destacar os principais instrumentos de proteção jurídica existentes no cenário internacional e no âmbito doméstico, como a Convenção de 1951, que foi a primeira normativa de salvaguarda dos refugiados. Em seguida, é necessário analisar o

tratamento conferido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) aos tratados internacionais, incluindo o seu processo de formação e incorporação, diferenciando os tratados de direitos humanos dos demais, para verificar a situação dos acordos internacionais de seguridade social.

Com vistas à garantia do direito social à previdência social, o Brasil adota uma série de princípios a serem seguidos em relação aos acordos internacionais de seguridade social, em especial o princípio da reciprocidade, segundo o qual os direitos estabelecidos no acordo devem ser aplicados em ambos os países acordantes. Aliás, devido à sua importância no contexto migratório, é necessário destacar que há vários acordos atualmente em vigor no país, celebrados com diversos países, entre os quais está o acordo com Portugal (firmado pela primeira vez em 1969).

Nesse sentido, a decisão proferida pela TNU no Tema 262 buscou uniformizar o entendimento jurisprudencial em relação ao acordo bilateral entre Brasil e Portugal, porquanto existiam demandas que questionavam a legalidade e a constitucionalidade do sistema de totalização previsto no acordo, segundo o qual o benefício previdenciário pode ser pago proporcionalmente às contribuições recolhidas pelo segurado em cada país, atingindo, ao final, a integralidade do benefício. Portanto, analisou-se os fundamentos da decisão da TNU que levaram ao entendimento de que o pagamento proporcional de benefícios previdenciários para migrantes é compatível com o texto constitucional, a legislação, e os princípios constitucionais e previdenciários.

No tocante à metodologia, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, sendo desenvolvida por meio de pesquisas bibliográficas e documentais, que serviram como fontes valiosas para a investigação relacionada ao estudo de caso do Tema 262 da TNU. Adicionalmente, a interpretação dos dados coletados foi realizada através da técnica de análise de conteúdo, buscando identificar os elementos que fundamentam a tese da constitucionalidade da decisão da TNU sobre o Tema 262.

1. Os migrantes e a sua proteção jurídica: principais instrumentos normativos

A migração é um fenômeno global que desafia fronteiras nacionais ao longo dos séculos e transcende barreiras geográficas, culturais e políticas. Pode-se dizer que migrar significa estar em movimento, deslocar-se sem saber com precisão o destino e o que encontrar no momento da

chegada, como um contínuo ato de “debruçar-se para fora, que corresponde ao próprio compasso da existência, à sua inerente excentricidade” (Di Cesare, 2020, p. 231).

Desde os períodos mais remotos, os povos se deslocavam por variados motivos, como fugir de guerras e da escravidão, buscar terras para subsistência e colonizar novas regiões. Entretanto, sempre esteve presente a busca por sobrevivência, razão pela qual a migração é considerada a “mais antiga ação contra a pobreza” (Galbraith, 1979), uma vez que as pessoas se movem para regiões e países que apresentem mais oportunidades em relação aos de origem.

Até meados do século XIX, a maioria dos países não adotava nenhuma diferença entre os direitos dos nacionais e dos estrangeiros, permitindo a livre circulação entre os países. Com o advento da Primeira Guerra Mundial, a imposição de restrições à liberdade de residência e as diferenciações entre os direitos de nacionais e de estrangeiros passaram a ser mais frequentes (Jubilut, 2007, p. 24). Na tentativa de proteger as pessoas deslocadas, surgiram os passos iniciais do direito internacional dos refugiados, a formação da Liga das Nações, cuja atuação, apesar de não conseguir evitar uma próxima guerra, trouxe vários direitos para os refugiados, propiciando proteção e assistência econômica (Arruda, 1977, p. 274).

Posteriormente, a Segunda Guerra Mundial originou um fluxo de pessoas deslocadas e apátridas sem precedentes, que ficaram sem condições de retornar ao seu local de origem. Além disso, o nazismo infligiu uma política de supressão da nacionalidade alemã aos grupos minoritários, principalmente aos judeus¹, excluindo estas pessoas de qualquer espécie de proteção jurídica (Comparato, 2015, p. 245).

Depois da barbárie causada pelo nazismo e outros regimes totalitários, a sociedade internacional iniciou um processo salvaguarda da dignidade humana, buscando conferir proteção inclusive aos refugiados e aos apátridas. Para tanto, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) estabeleceu o direito de migrar em sentido amplo, ao dispor que todo homem possui o direito de deixar qualquer país, até mesmo o próprio, e a este regressar (art. 13.2). No mesmo sentido, reconheceu o direito de procurar e de gozar asilo em outros países à toda pessoa vítima de perseguição (Jubilut; Apolinário, 2010).

¹ Em toda a Europa, as maiores vítimas do nazismo foram os judeus. Os nazistas ficaram frustrados com a derrota na Primeira Guerra Mundial e se consideravam humilhados pelo Tratado de Versalhes. A Alemanha vivia um caos político, econômico e social, que levou os nazistas a procurar um bode expiatório, para atribuir-lhe todo o mal que afligia o país e garantir o sucesso do regime. Para tanto, Hitler escolheu os judeus e, estando há menos de um mês no poder, começou uma perseguição, decretando o boicote compulsório das lojas judaicas. “Em seguida, não havendo reação, passou a decretar leis anti-semíticas (sic) cada vez mais drásticas: os judeus foram excluídos do funcionalismo civil e das profissões liberais, e em, 1935, expulsos da comunidade alemã” (Arruda, 1977, p. 356-357).

A partir das normativas da DUDH, houve o estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a adoção de tratados sobre o *status* de refugiado (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967), além das Convenções internacionais de 1954 e 1961, que abordam especificamente a apatridia (Comparato, 2015, p. 246). No campo da proteção dos trabalhadores migrantes e de seus familiares, destaca-se a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos membros de suas Famílias (Resolução nº 45/158 da Assembleia Geral da ONU, de 18/12/1990), um dos mais importantes tratados internacionais atualmente vigentes (Portela, 2017, p. 913).

No mesmo sentido, vários outros tratados e acordos internacionais sobre governança migratória foram firmados ao longo dos anos, como a mais recente Declaração de Nova Iorque para Migrantes e Refugiados (2016), que elaborou o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular e o Pacto Global para Refugiados (Baeninger, 2021, p. 157-159). Essa Declaração consiste em um acordo internacional intergovernamental para a governança da migração internacional e das crises migratórias no mundo e foi adotada por 193 (cento e noventa e três) países-membros.

No âmbito interno, o Brasil promulgou a Convenção de 1951 através do Decreto nº 50.215, de 1961, cuja redação foi alterada pelo Decreto nº 98.602, de 1989. Em seguida, foi editado o Estatuto dos Refugiados (Lei nº 9474/1997), que ampliou o conceito de refugiado, refletindo os termos da Declaração de Cartagena, de 1984. Desse modo, estendeu a proteção aos apátridas e às hipóteses de refúgio quando a vida, a segurança ou a liberdade da pessoa estejam sendo ameaçadas por “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Brasil, 1997, Art. 1º, inciso III).

Por conseguinte, considerando a existência de situações de vulnerabilidade de migrantes que não estavam protegidas pelo ordenamento jurídico vigente, foi editada a Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017). Dentre outras hipóteses de amparo, a lei prevê o visto de acolhida humanitária, no artigo 14, § 3º, que pode ser concedido a pessoas provenientes de países com “grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses” (Brasil, 2017, Art. 14, § 3º).

Em relação aos princípios norteadores da política migratória brasileira, a Lei de Migração enfatizou a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I). Também compõem o rol de princípios o repúdio à xenofobia e ao racismo (art. 3º, II); a não criminalização e não discriminação a pretexto da migração (art. 3º III e IV); a inclusão social e laboral através de políticas públicas (art. 3º, X); o acesso a bens e programas públicos nas áreas de

educação, moradia, trabalho, seguridade social e serviços bancários e jurídicos (art. 3º, XI); entre outros (Brasil, 2017, Art. 3º). Já o artigo 4º garante expressamente os direitos de primeira geração, como a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 4º, *caput*) e dos direitos de segunda geração – educação pública, saúde, assistência social, previdência social, trabalho, acesso à justiça – (art. 4º, VIII, IX; X e XI) (Brasil, 2017, Art. 4º).

Ademais, como consequência do marco legal fixado pela Lei de Migração, foram ampliadas as hipóteses de salvaguarda dos grupos vulneráveis. Assim sendo, aos migrantes que não se enquadram na situação de refúgio, mas sofrem com circunstâncias de desamparo, foram criadas outras opções de regularização migratória, como a acolhida humanitária e a autorização de residência (arts. 14, § 3º e 30, II).

Destarte, é possível inferir que os acordos internacionais de seguridade social estão em harmonia com todo esse arcabouço normativo e com a atual política migratória brasileira, cujo objetivo principal é garantir condições de vida digna aos migrantes nos países em que venham a residir e trabalhar, impedindo que fiquem desamparados diante dos mais diversos riscos sociais.

2. A constituição de 1988 e sua relação com os tratados internacionais

A CRFB/88 consagrou a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado brasileiro (art. 1º, III), o que ratifica a posição de destaque dos direitos humanos na ordem constitucional, em conformidade com os valores pós-positivistas (reaproximação entre direito e moral), perfilhados pela filosofia política após as barbáries ocorridas na Segunda Guerra Mundial (Sarmiento; Souza Neto, 2014, p. 90-92). De tal modo, a premissa em que se alicerça a CRFB/88 é profundamente humanista, fazendo da pessoa o fundamento e o fim do Estado (Sarmiento, 2016, p. 70).

Influenciado pelo contexto internacional, mormente pela DUDH, o texto constitucional promoveu uma ampliação no conjunto de direitos e garantias, incluindo no rol dos direitos fundamentais os direitos civis, políticos e sociais, bem como os direitos e interesses coletivos e difusos. Contudo, o catálogo de direitos fundamentais da CRFB/88 não é exaustivo, pois o artigo 5º, § 2º, consagra uma espécie de cláusula de abertura ao dispor que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”,

possibilitando que sejam agregados outros direitos decorrentes dos tratados internacionais de que o Brasil faça parte (Portela, 2017, p. 132-133).

Os tratados são acordos internacionais juridicamente obrigatórios e vinculantes, compondo a principal fonte de obrigação do Direito Internacional. Nos termos do art. 2º, 1, “a”, da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, ratificada e incorporada internamente pelo Brasil em 2009, através do Decreto nº 7.030, de 14/12/2009, “a) ‘tratado’ significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica” (Brasil, 2009).

A expressão “tratado” é considerada uma “expressão-gênero”, motivo pelo qual dentro do direito internacional é comum aparecerem outras terminologias, como convenção, acordo, pacto, protocolo, ajuste complementar, carta, declaração, entre outros. Contudo, a denominação adotada não influencia o caráter jurídico do instrumento, uma vez que a própria Convenção de Viena estabelece que estes documentos são vinculantes “qualquer que seja sua denominação específica” (Portela, 2017, p. 83-87).

Na seara do direito previdenciário, por dispor de um assunto que também possui natureza econômica, é usual o emprego da nomenclatura “acordo”:

Acordo. Comumente emprega-se a expressão para designar tratados de natureza econômica, financeira, comercial ou cultural, podendo, contudo, dispor sobre segurança recíproca, projetos de desarmamento, questões sobre fronteiras, arbitragem, questões de ordem política etc. Entende-se por acordo, assim, os atos bilaterais ou multilaterais – muitas vezes com reduzido número de participantes e de relativa importância – cuja natureza pode ser política, econômica, comercial, cultural ou científica (Mazzuoli, 2019, p. 262).

Em relação ao processo de formação e incorporação², a CRFB/88 determina a aplicação do ‘modelo tradicional’³, cuja tramitação envolve quatro fases: 1) fase da assinatura (iniciada com

² Trata-se de um ato complexo, pois é necessária a junção de vontades dos Poderes Executivo e Legislativo, consoante preveem os artigos 84, VIII e 49, I, da CRFB/88: “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 gravosos ao patrimônio nacional”.

³ Cabe destacar que “o modelo mais novo de incorporação é o da ‘introdução automática’, ou da ‘aplicabilidade imediata’, pelo qual o tratado tem força vinculante internamente tão logo entre em vigor no universo das relações internacionais, sem necessidade de outras medidas que não as necessárias para a ratificação e a publicação do ato. É o modelo adotado na União Europeia, no tocante aos tratados de Direito Comunitário”. O Brasil, entretanto, “não adota nenhuma das premissas do modelo de introdução automática, no caso o princípio do efeito direto (possibilidade de que os particulares invoquem, desde logo, as normas consagradas no tratado) e o postulado da aplicabilidade

as negociações); 2) fase da aprovação do tratado no Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo; 3) fase da ratificação do ato internacional pela Presidência; e 4) fase de incorporação, isto é, da promulgação, formalizada por meio de Decreto Presidencial, responsável pela validade, execução e força obrigatória do tratado no plano interno (Ramos, 2015, p. 380-384).

Assim, observa-se que é de competência da União a participação na formação dos documentos internacionais (art. 21, I, CRFB/88). Portanto, “a União possui um papel dúplice em nosso Federalismo: é ente federado (arts. 1º e 18), de igual hierarquia com os demais entes (Estados, Municípios e Distrito Federal) e, ainda, representa o Estado Federal nas relações internacionais” (Ramos, 2015, p. 380).

Com efeito, os tratados internacionais firmados pelo Brasil seguem o rito de incorporação acima descrito, com exceção dos tratados de direitos humanos⁴, que podem ser aprovados no Congresso Nacional de acordo com um procedimento especial, previsto no artigo 5º, § 3º, da CRFB/88: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. No tocante aos tratados de direitos humanos, pode haver controle de constitucionalidade, com base na concepção de bloco de constitucionalidade amplo, oriunda do direito francês (Ramos, 2015, p. 402-403). Quanto aos demais tratados internacionais, a sua natureza supralegal demanda controle de convencionalidade, que pode ser realizado em primeira instância.

Atualmente, existem 18 (dezoito) acordos internacionais de previdência social em vigência no Brasil (dois multilaterais e dezesseis bilaterais), além de 6 (seis) que estão aguardando o processo de aprovação pelo Congresso Nacional. Ademais, entre os motivos preponderantes para a celebração de acordos internacionais em matéria previdenciária podem ser citados: a) as relações especiais de amizade entre os países envolvidos; b) o histórico de acolhimento de fluxo migratório intenso em tempos remotos; c) expressividade do comércio exterior; d) investimentos externos significativos no Brasil (Brasil, M.T.P.S., 2022).

imediate (capacidade de o tratado ter execução na esfera doméstica do Estado assim que seja ratificado)” (Portela, 2017, p. 123 e 124).

⁴ Dentre os primeiros tratados de direitos humanos internalizados no Brasil com natureza constitucional está a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova Iorque) e seu Protocolo Facultativo, cuja aprovação congressional ocorreu através do Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008.

3. Acordos internacionais de seguridade social no direito previdenciário brasileiro

A proteção previdenciária, nos primórdios da organização social, era realizada pelas pessoas integrantes do grupo familiar, pelos vizinhos, por instituições religiosas, por associações profissionais (como foram as caixas de assistência), pela assistência social dos municípios. Com o tempo, principalmente depois da Revolução Industrial, observou-se que isso era insuficiente, sendo necessária a intervenção do Estado na prestação dos direitos sociais (Horvath Júnior, 2020, p. 05).

No início, os riscos eram impostos essencialmente pela natureza (em maior parte, associados a aspectos climáticos), eventualmente com ligeira coparticipação do próprio ser humano, mas eles vão se diversificando com o passar do tempo – à medida que aumenta também o contributo humano em criá-los ou potencializá-los –, o que ganha enorme fôlego a partir da era industrial (Horvath Júnior, 2020, p. 08).

A partir disso, o Estado passou a garantir a proteção da população através de políticas públicas voltadas à seguridade social, principalmente nas hipóteses de supressão ou arrefecimento da subsistência, implicações diretas da ocorrência dos riscos sociais (acidente do trabalho ou doença profissional, desemprego, maternidade, invalidez, idade avançada, doença, morte).

A previdência social está inserida no rol de direitos sociais⁵ previstos no artigo 6º da CRFB/88, considerados direitos de segunda dimensão, pois dependem da intervenção estatal para que sejam garantidos às pessoas que não possuem condições de fazê-lo sozinhas, por se encontrarem menos favorecidas economicamente ou por outros fatores (Wickert; Kieling; Trindade, 2021). É exatamente nessa situação de vulnerabilidade que se encontram os trabalhadores migrantes quando buscam benefícios previdenciários no Brasil, motivo pelo qual os acordos internacionais de seguridade social possuem tanta relevância.

Com efeito, os fluxos migratórios intensos, ocorridos principalmente no período que se seguiu após a primeira Constituição da República (1891), quando surgiu a concepção do estrangeiro visto como imigrante, acentuaram a importância dos acordos internacionais na área de

⁵ Os direitos sociais são considerados direitos de segunda dimensão, advindos das conquistas do Estado Social, notadamente com as Constituições alemã (de Weimar, 1919) e mexicana (1917), que representaram um avanço em relação aos direitos negativos provenientes do Estado Liberal a partir da Revolução Francesa. (Sarmento; Souza Neto, 2014, p. 84-85).

previdência social. Esta forma de regulamentação dos direitos dos trabalhadores que migram e prestam serviços fora do seu país de origem sempre foi uma preocupação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que se intensificou a partir do fenômeno da globalização da economia e da internacionalização da seguridade social (Horvat Júnior, 2006, p. 91).

No Brasil, vários acordos internacionais de seguridade social estão vigentes, garantindo o direito a prestações previdenciárias para aqueles que preenchem os requisitos previstos nestes documentos, conforme dispõe o artigo 393 da Instrução Normativa nº 128/2022, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS):

Art. 393. Os Acordos internacionais em matéria de Previdência Social têm como objetivo a coordenação das legislações nacionais de países signatários do Acordo para a aplicação da norma internacional, garantindo o direito aos benefícios previstos no campo material de cada Acordo Internacional, com previsão de deslocamento temporário de trabalhadores (Brasil, 2022, Art. 393).

Esses acordos visam a assegurar aos trabalhadores migrantes (residentes ou em trânsito) e a seus dependentes legais os mesmos direitos sociais previstos nas legislações dos países contratantes, regulando as relações jurídicas necessárias para a aquisição de direitos ou decorrentes de direitos adquiridos do trabalhador quando ele deixa um território e passa a trabalhar em outro. Dessa forma, para fins de concessão e manutenção de benefícios ou recuperação de direitos, os períodos de contribuição que foram cumpridos nos países acordantes serão considerados como períodos cumpridos no Brasil (e vice-versa), sendo que cada Estado irá arcar de maneira proporcional à contribuição recebida (Silva, 2011).

No que diz respeito à cobertura, geralmente os termos são estabelecidos no tratado de seguridade social firmado entre os países. Assim, existem acordos que concedem tratamento recíproco somente entre os cidadãos oriundos dos países contratantes, enquanto outros possuem cláusulas abertas, dependendo do ordenamento jurídico de cada país a extensão ou não aos estrangeiros ali residentes.

No Brasil, o artigo 5º da CRFB/88 e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶ asseguram a condição dos estrangeiros como titulares de direitos fundamentais,

⁶ “A garantia de inviolabilidade dos direitos fundamentais, salvo as exceções de ordem constitucional, se estende também aos estrangeiros não residentes ou domiciliados no Brasil. O caráter universal dos direitos do homem não se compatibiliza com estatutos que os ignorem. A expressão residentes no Brasil deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e o gozo dos direitos fundamentais dentro do território brasileiro” (HC 74.051, voto do Ministro Marco Aurélio, Segunda Turma, julgado em 18.06.1996).

independentemente do seu status migratório, confirmando o caráter universal dos direitos do homem, segundo o qual “todas as pessoas, pelo fato de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres fundamentais” (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2018, p. 361). Por sua vez, as Leis nº 8.212 e nº 8.213/1991 não trazem nenhuma exigência em relação à nacionalidade brasileira como requisito, apenas dispõem que a regra é o trabalho em território nacional (Castro; Lazzari, 2020, local. 147).

Além disso, os acordos internacionais em matéria de previdência social devem orientar-se por alguns princípios, cuja observância é necessária para a celebração e fiel execução do pactuado. Considerando a condição de vulnerabilidade dos migrantes, o principal deles é o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas provenientes dos países contratantes, com fundamento na Convenção nº 118 da OIT sobre a igualdade de tratamento em matéria de seguridade social e na Constituição Federal brasileira. Seguindo essa linha, o princípio da eliminação de dupla cobertura, orienta que não pode haver o cômputo do tempo de contribuição em dois países ao mesmo tempo, evitando a oportunidade de fruição em duplicidade (Castro; Lazzari, 2020, local. 147-148). De acordo com o princípio da internacionalidade ou solidariedade internacional, os benefícios não podem ser limitados às fronteiras de um país; o princípio da reciprocidade determina que a regra aplicável deve ser aquela estabelecida no acordo internacional, ou seja, os direitos acordados valem em todos os países acordantes (Mazzuoli, 2019, p. 414-415).

Quanto ao princípio do pagamento de prestações no exterior, verifica-se que o Brasil continua realizando o pagamento das prestações, mesmo que o migrante ou beneficiado saia do país, enquanto alguns países estipulam prazos; já no princípio da divisão dos encargos, tem-se o estabelecimento de uma fórmula entre os países acordantes para que eles se reembolsem, sendo tradicionalmente utilizada uma relação proporcional em que cada país é responsável pelo período correspondente às contribuições realizadas pelo trabalhador em seu território (Jales, 2017). Aplicam-se, ainda, outros princípios gerais do direito, como a expectativa de direito e o direito adquirido, além dos princípios previdenciários, como a contributividade (a CRFB/88 estabelece que a Previdência Social terá caráter contributivo – art. 201, *caput*).

Com efeito, o primeiro acordo multilateral firmado pelo Brasil, o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (Mercosul), abrangendo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, assinado em 15 de dezembro de 1997, aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 451 (em 14/11/2001) e promulgado pelo Decreto nº 5.722/06. O artigo 4º do acordo prevê, como regra geral, a observância da legislação previdenciária do país em que o trabalhador exerce a atividade laboral (Brasil, 2006, Art. 4º).

O outro acordo multilateral em vigência foi assinado pelo Brasil em 10 de novembro de 2007, conhecido como Convenção Multilateral Ibero-americana de Segurança Social, passando a vigorar no Brasil em maio de 2011, e envolve Bolívia, Chile, El Salvador, Equador, Espanha, Paraguai, Portugal e Uruguai. Fixa regras muito parecidas com acordo do Mercosul, inclusive quanto à legislação aplicável como sendo aquela do local em que a atividade é desenvolvida, independentemente da nacionalidade do trabalhador (artigo 9º) (Brasil, M.T.P.S., 2022).

No que tange aos acordos bilaterais de cooperação previdenciária, o Brasil possui pactos em vigor com Alemanha, Bélgica, Cabo Verde, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Portugal, Quebec e Suíça, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Demonstra os acordos bilaterais existentes e sua data de vigência.

País acordante	Acordo vigente (ano de início)	Primeiro acordo
Alemanha	2013	
Bélgica	2014	
Cabo Verde	1979	
Canadá	2014	
Chile	2009	1993
Coreia do Sul	2015	
Espanha	2018	1995
Estados Unidos	2018	
França	2014	
Grécia	1990	
Itália	1977	
Japão	2012	
Luxemburgo	2018	1967
Portugal	2013	1969
Quebec	2016	
Suíça	2019	

Fonte: Brasil, M.T.P.S., 2022.

Existem ainda acordos que foram assinados, mas estão em processo de ratificação pelo Congresso Nacional, como os acordos bilaterais com Áustria; Bulgária; Índia; Israel; Moçambique⁷ e República Tcheca, e o acordo multilateral da CPLP (Comunidade de Língua Portuguesa). Também há acordos previdenciários em processo de negociação com Polônia,

⁷ O Acordo bilateral firmado entre Brasil e Moçambique já foi aprovado pela Comissão de relações exteriores e de defesa nacional do Congresso Nacional e está aguardando a ratificação do parlamento. (Brasil, C. D., 2021).

Senegal, Suécia e Noruega, fase em que ocorre a discussão sobre quais benefícios são similares entre os países e passíveis de serem incluídos nos acordos (Brasil, M.T.P.S., 2023).

Após a fase de assinatura, para que entrem em vigor no Brasil, é preciso que os acordos sejam ratificados pelo Congresso Nacional, e que ocorra a publicação do Decreto Presidencial de Promulgação do Acordo pelo Presidente da República. É importante destacar que a maioria dos acordos internacionais de cooperação previdenciária centra sua proteção no benefício programável de aposentadoria por idade e nos benefícios relacionados com a perda da capacidade laborativa (não programáveis ou de risco), ou seja, aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e auxílio-acidente (Tavares; Martins, 2020).

4. A controvérsia sobre o pagamento de benefícios inferiores ao salário mínimo nacional: análise do tema 262 da TNU

A maioria das pessoas não pensa em um planejamento previdenciário ou não possui condições para fazê-lo, preocupando-se com a cobertura dos riscos sociais somente quando eles acontecem. É nesse contexto que o Estado, “como expressão unificada da vontade individual e da vontade social”, possui o dever de atuar na implementação de políticas e serviços públicos que garantam a proteção social aos mais necessitados, pois “o fim do Estado é o interesse coletivo” (Bonavides, 1995 *apud* Castro; Lazzari, 2020, local. 1808).

Os acordos internacionais de seguridade social atuam justamente na proteção social das pessoas que iniciaram sua vida laboral em um país, recolhendo contribuições naquele local, e pretendem computar este tempo trabalhado em outro (geralmente no país de destino), buscando alguma espécie de benefício previdenciário. A propósito, os benefícios previdenciários internacionais podem ser conceituados como “aqueles que conferem qualquer tipo de direito de contagem de tempo de contribuição ou carência mediante computo de períodos de contribuição vertidos para regimes previdenciários de outros países” (Koetz, 2016, p.1, cap.13).

Um dos pontos de grande controvérsia quando se fala em acordos internacionais de seguridade social é a possibilidade de pagamento dos benefícios em valor inferior ao salário mínimo nacional. Isso ocorre por força do § 1º do artigo 35 do Decreto nº 3.048/1999 (redação alterada pelo Decreto nº 10.410/20), o qual prevê que “a renda mensal inicial *pro rata* dos benefícios por totalização, concedidos com base em acordos internacionais, será proporcional ao

tempo de contribuição para previdência social brasileira e poderá ter valor inferior ao do salário-mínimo” (Brasil, 1999, Art. 35).

O tema foi objeto de pedido de uniformização de jurisprudência (processo nº 0057384-11.2014.4.01.3800), requerido pela Defensoria Pública da União (DPU) em favor de uma segurada que obteve a concessão do benefício de aposentadoria por idade com base no Acordo Internacional firmado entre Brasil e Portugal. No caso concreto, a segurada trabalhou como empregada doméstica em Portugal, oportunidade em que efetuou cerca de 70 (setenta) contribuições para a previdência social portuguesa, além de ter contribuído por 13 (treze) anos para a previdência social brasileira (Brasil, TNU, 2021).

Após requerimento administrativo em que houve o reconhecimento do tempo de contribuição trabalhado em Portugal, em meados de 2013 foi concedido o benefício de aposentadoria por idade, porém, a renda mensal inicial foi fixada em valor inferior ao salário mínimo nacional vigente na época da concessão. A tese defendida pela DPU, em ação revisional de benefício, buscava a complementação do valor do benefício até o correspondente ao salário mínimo vigente, sob o fundamento de desrespeito ao artigo 201, § 2º, da CRFB/88 e ao artigo 33 da Lei nº 8.213/91, que apontam a impossibilidade de pagamento de valor inferior ao salário mínimo na hipótese de benefício que substitua o salário de contribuição (rendimento do trabalho), como ocorre nas aposentadorias.

A autarquia previdenciária, em sua defesa, destacou que a renda mensal do benefício concedido por totalização (soma dos períodos de contribuição em países diferentes) pode ser inferior ao salário mínimo, porque existe o cômputo do tempo de serviço laborado em países diferentes, sendo que cada país deve pagar valor proporcional ao tempo totalizado no âmbito de sua legislação e regime previdenciário, de acordo com a previsão do acordo internacional. Assim, considerando que os benefícios decorrentes de acordos internacionais têm natureza de benefícios complementares (aqueles que podem ser cumulados com outros benefícios), é possível que o segurado receba benefício da previdência social de outro país e o valor das prestações, somado ao benefício recebido no Brasil, ultrapasse o teto mínimo arbitrado no país de residência do segurado, nos termos do artigo 632 da Instrução Normativa nº 77/2015 do INSS⁸:

⁸ A nova Instrução Normativa do INSS, nº 128, de 28 de março de 2022, não alterou substancialmente os dispositivos atinentes à matéria: “Art. 403. Os Acordos Internacionais de Previdência Social preveem o cômputo do tempo de contribuição ou seguro cumprido em países signatários para aquisição de direito a benefícios, aplicando-se a regra da totalização. Art. 404. A regra da totalização prevê o cômputo dos tempos de contribuição ou seguro dos países acordantes para fins da elegibilidade do benefício, com pagamento proporcional ao tempo de contribuição vertido para cada país, se alcançados todos os requisitos necessários ao reconhecimento do direito. § 1º Com a aplicação da regra da proporcionalidade, o valor do benefício poderá ser inferior ao salário mínimo, salvo regra expressa do Acordo

Art. 632. Os Acordos de Previdência Social preveem a totalização do tempo de contribuição ou período de seguro cumprido no país acordante para garantia do direito, não considerando os valores contribuídos nesse país. Parágrafo único. O pagamento dos benefícios ocorrerá de forma proporcional ao tempo e ao valor contribuído para os regimes de previdência, resultando na garantia de benefícios em dois ou mais países acordantes, desde que atendidas as condições necessárias previstas na legislação previdenciária de cada país e conforme cada Acordo (Brasil, 2015, Art. 632).

Em sede de sentença, o pedido de revisão da DPU foi julgado improcedente com base no § 1º do artigo 35 do Regulamento da Previdência Social (RPS), entendendo que o benefício por totalização comporta renda mensal inferior ao salário-mínimo, decisão que foi mantida pela 1ª Turma Recursal de Minas Gerais, que negou provimento ao recurso inominado interposto. Por conseguinte, a DPU protocolou pedido de uniformização contra aludido acórdão, demonstrando a necessidade de unificação da jurisprudência, tendo em vista o entendimento da 8ª Turma Recursal de São Paulo, que sempre exigia a complementação do benefício concedido por totalização.

Diante do impasse jurídico e da relevância do assunto, o processo foi escolhido como representativo da controvérsia (Tema 262). Em julgamento realizado no dia 27 de maio de 2021, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) fixou tese concernente à possibilidade do pagamento de benefícios previdenciários, concedidos com base em acordos internacionais, em valor inferior ao salário mínimo nacional, desde que a soma dos benefícios previdenciários devidos por cada Estado ao segurado seja igual ou superior a esse piso:

Assim, para a uniformização nacional da interpretação das normas em questão, entendo que deva ser fixada a seguinte tese:

- 1) Nos casos de benefícios por totalização concedidos na forma do Acordo de Seguridade Social celebrado entre Brasil e Portugal (Decreto nº 1.457/1995), o valor pago pelo INSS poderá ser inferior ao salário-mínimo nacional, desde que a soma dos benefícios previdenciários devidos por cada Estado ao segurado seja igual ou superior a esse piso;
- 2) Enquanto não adquirido o direito ao benefício devido por Portugal ou se o somatório dos benefícios devidos por ambos os Estados não atingir o valor do salário-mínimo no Brasil, a diferença até esse piso deverá ser custeada pelo INSS para beneficiários residentes no Brasil (Brasil, TNU, 2021).

dispondo em sentido contrário. § 2º O valor da prestação teórica não poderá ser inferior ao salário mínimo” (Brasil, 2022).

Com efeito, a TNU entendeu que não existe violação à CRFB/88 ou à Lei nº 8.213/91 quando o benefício previdenciário é pago no Brasil em valor inferior ao salário-mínimo, desde que esse pagamento seja somente relativo à sua quota-parte. Isto é, tanto no Brasil quanto em Portugal (ou outro país signatário de acordo) pode ser pago um valor inferior ao mínimo local, visto que a prestação total consistirá no somatório dos dois benefícios (da quota-parte brasileira e da quota-parte portuguesa). Consequentemente, uma vez que os benefícios decorrentes de acordo internacional são pagos em duas etapas (uma parte paga pelo Brasil e uma parte paga pelo outro país), essa soma muitas vezes supera o valor do salário mínimo nacional (Brasil, TNU, 2021).⁹

A tese fixada pela TNU pautou-se em uma interpretação sistemática dos artigos 9º, 10, 11 e 12 do Decreto nº 1.457/1995 – que promulgou o Acordo de Seguridade Social entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa¹⁰ – e do artigo 35, § 1º, do Decreto nº 3.048/1999. Além disso, aplicou o princípio da divisão dos encargos, segundo o qual cada país arca com a sua quota-parte, de acordo com as contribuições vertidas para o seu regime previdenciário.

Dessa maneira, a complementação ocorre apenas na hipótese de não ser atingido o salário mínimo fixado no país onde o beneficiário reside se somados os valores das aposentadorias devidas pelos Estados Acordantes, situação em que a diferença será devida pela entidade gestora do país de residência do segurado (art. 12, Decreto nº 1.457/1995). Quanto ao caso analisado, considerando que não foi apresentada nos autos do processo nenhuma prova acerca da inexistência ou não de pagamento da quota-parte portuguesa, a TNU manteve a decisão de improcedência do pedido.

De tal sorte, conforme a tese fixada pela TNU no Tema 262, resta assegurado que o valor da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários devidos em virtude do Acordo de

⁹ A decisão ainda traz um exemplo para esclarecer como funciona o cálculo do valor do benefício nos termos do acordo internacional: “São exigidos 15 anos civis de registo de remunerações para o direito a uma pensão de velhice, nos termos da lei portuguesa; logo, esse período poderá ser cumprido pela soma das contribuições recolhidas em Portugal e no Brasil. De igual maneira, no Brasil são exigidas 180 contribuições, que podem ter sido vertidas parcialmente em cada país, desde que a soma atinja o período mínimo. - O valor do benefício será calculado, por cada Estado-parte, proporcionalmente ao período recolhido em seu próprio território. - Assim, se uma pessoa contribuiu 10 anos em Portugal e 5 anos no Brasil, o salário-de-benefício será pago 2/3 por Portugal, segundo a sua legislação, e 1/3 pelo Brasil, também segundo suas normas internas” (Brasil, TNU, 2021).

¹⁰ Por oportuno, destaca-se o teor dos artigos 11 e 12 do Acordo: “Artigo 11. As prestações a que as pessoas referidas nos artigos 9 e 10 do presente Acordo ou seus dependentes têm direito em virtude da legislação de cada um dos Estados Contratantes, em consequência (sic) ou não da totalização dos períodos de seguro, serão liquidadas nos termos da sua própria legislação, tomando em conta, exclusivamente, os períodos de seguro cumpridos ao abrigo da legislação desse Estado. Artigo 12. Quando os montantes das pensões ou aposentadorias devidos pelas entidades gestoras dos Estados Contratantes não alcançarem, somados, o mínimo fixado no Estado Contratante em que o beneficiário reside, a diferença até esse mínimo correrá por conta da entidade gestora deste último Estado” (Brasil, 1995a).

Seguridade Social celebrado entre Brasil e Portugal sempre corresponderá, pelo menos, ao salário-mínimo em vigor no Brasil, respeitando o disposto no artigo 201, §2º, da CRFB/88.

Nessa perspectiva, salienta-se que a regra nos acordos internacionais de seguridade social é justamente a previsão do pagamento de benefício proporcional às contribuições vertidas em cada país, permitindo que a renda mensal inicial tenha valor inferior ao salário mínimo vigente. A exceção fica por conta da possibilidade de o pagamento ser realizado exclusivamente pelo país que concedeu o benefício, como ocorre no acordo entre Brasil e Espanha.¹¹ Para isso, o país concedente deve reconhecer e considerar as contribuições previdenciárias recolhidas no outro país ao determinar o valor do benefício que será concedido ao migrante, respeitando o salário mínimo nacional (Castro, 2014, p. 109).

5. Considerações finais

O Brasil, como signatário de tratados internacionais que repudiam qualquer discriminação pautada na origem do indivíduo e que exigem a adoção de medidas que assegurem a efetividade dos direitos econômicos e sociais, não pode assumir um compromisso de solidariedade internacional para, em seguida, conferir tratamento diferenciado aos migrantes ou deixar de atender às suas necessidades básicas. Sob essa ótica, os acordos internacionais de seguridade social e a proteção previdenciária que eles oferecem são primordiais para a salvaguarda da dignidade da pessoa humana.

A proteção jurídica conferida aos migrantes, tanto no plano interno quanto no âmbito internacional, oscilou muito ao longo das décadas, passando por momentos em que eles eram invisíveis aos olhos da sociedade do país de destino. Atualmente, diante do número cada vez mais expressivo de deslocamento populacional, aliado à intensa globalização, a agenda internacional tem buscado mecanismos de inclusão e garantia de direitos a essas pessoas. O Brasil, por sua vez, editou a Lei de Migração, que trouxe um extenso rol de direitos aos migrantes.

¹¹ No Brasil, o único acordo de seguridade social que adota esse sistema é o Convênio de Seguridade Social firmado entre a República Federativa do Brasil e o Reino da Espanha, promulgado pelo Decreto nº 1.689/1995, e que teve um Acordo Complementar de Revisão promulgado pelo Decreto nº 9.567/2018. A previsão consta no artigo 18, 2 e 3 do Convênio: “Artigo 18 (...) 2 – Os períodos mencionados no parágrafo anterior serão levados em conta pela Instituição da outra Parte para a aplicação do disposto no parágrafo 2. a) do Artigo 16, considerando como próprios os períodos mencionados para efeitos de cálculo e pagamento das prestações. 3 – Não obstante o disposto no parágrafo anterior, se tiverem sido cumpridos em cada uma das Partes períodos de seguro ou de trabalho inferiores a um ano que, por si mesmos, não dão direito a prestações, serão totalizados de acordo com o parágrafo 2 do Artigo 16, sempre que com essa totalização se adquira o direito a ela em uma ou em ambas as Partes” (Brasil, 1995b).

Não obstante o arcabouço legal que vem sendo desenvolvido para ampliar a proteção dos migrantes, não se pode olvidar que os acordos internacionais de seguridade social ocupam uma posição de destaque nesse contexto, porquanto existem acordos que são mais antigos do que algumas das legislações brasileiras e convenções internacionais em matéria de migração, correspondendo, por vezes, à única hipótese de efetivação de direitos sociais (previdência social e saúde) dessa população. Por mais que exista o objetivo econômico de compensação entre os países acordantes para os quais foram vertidas contribuições previdenciárias, há também a preocupação com os riscos sociais e o amparo das pessoas que buscam melhores condições de vida e trabalho em países diferentes.

Diante do mundo globalizado, onde a mobilidade humana é cada vez maior, proteger os direitos previdenciários dos migrantes é uma função essencial dos Estados, visto que a gama de vulnerabilidades a que eles estão submetidos é muito grande. Os acordos internacionais de seguridade social são demonstrações de cooperação internacional, refletindo o compromisso dos países com a igualdade e dignidade da pessoa humana, independentemente da sua origem.

Atualmente, existem 18 (dezoito) acordos internacionais de seguridade social em vigência no Brasil e vários outros aguardando ratificação, o que comprova o aumento do contingente migratório e a necessidade de relações cada vez mais estreitas entre os países. Cumpre salientar que o acesso do migrante aos benefícios ocorre com o preenchimento dos requisitos exigidos no respectivo acordo.

Dentro desse panorama, uma das discussões que surgiu foi a constitucionalidade ou não do pagamento de benefício, no Brasil, em valor inferior ao salário mínimo nacional. A DPU levou o tema à TNU, através de um pedido de uniformização de jurisprudência, que foi afetado como representativo da controvérsia (Tema 262) e julgado em maio de 2021. Apesar da tese defendida pela DPU, de que era necessária a complementação do valor, a TNU entendeu que não existia desrespeito à CRFB/88, visto que os acordos internacionais preveem o pagamento dos benefícios em duas etapas (uma parte paga pelo Brasil e uma parte paga pelo outro país).

Os princípios aplicáveis aos acordos internacionais, que funcionam como linha mestra na interpretação dos pactos, preveem o dever de reciprocidade entre os países acordantes, que devem arcar com os respectivos encargos oriundos das prestações previdenciárias estipuladas nos acordos. Assim, na análise do caso concreto, é fundamental avaliar a possibilidade de pagamento proporcional ou a necessidade de complementação pela unidade gestora brasileira. O entendimento da TNU, conforme estabelecido no Tema 262, tem como objetivo evitar pagamentos em duplicidade e, assim, garantir justiça social para os demais segurados da previdência social.

Dessa forma, considerando que estes benefícios são concedidos por totalização, somando-se as contribuições vertidas nos países envolvidos e que pode existir o pagamento proporcional em ambos os países, não afronta a CRFB/88 o pagamento da quota-parte brasileira em valor inferior ao salário mínimo nacional, visto que o valor total do benefício respeitará a previsão do artigo 201, § 2º. É importante frisar que os benefícios decorrentes do acordo Brasil/Portugal são complementares, porque podem ser cumulados pelo beneficiário. Inclusive, há outros benefícios que também são pagos em valor inferior ao salário mínimo e possuem natureza complementar, como o auxílio-acidente e o salário família.

Por certo, a partir da análise dos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, verifica-se a adequação da medida, uma vez que ela busca reconhecer e recompensar os períodos de contribuição recolhidos pelo migrante em outros países sem prejudicar os demais segurados brasileiros. Essa abordagem também respeita os princípios da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da contributividade, pois garante a justiça social ao impedir a criação de uma distinção entre migrantes e cidadãos nacionais.

Com efeito, o dever de solidariedade social transcende a nacionalidade e as fronteiras territoriais, porém, os países ainda estão adstritos ao ordenamento jurídico interno e às normas que orientam as relações externas, devendo respeitar as cláusulas previstas nos acordos firmados, como o pagamento proporcional estabelecido no acordo entre Brasil e Portugal. Assim, nas hipóteses em que os migrantes e refugiados não conseguem atender aos requisitos fixados no respectivo acordo de seguridade social, impossibilitando que ele alcance a proteção social a que se destina, no Brasil, é possível buscar a percepção de Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário-mínimo.

Aliás, é comum que os migrantes e refugiados acabem trabalhando de maneira informal por longos períodos, o que prejudica o acesso a prestações previdenciárias. Nesse contexto, a existência de uma alternativa de proteção social àqueles que não se enquadram nos critérios prescritos nos acordos internacionais de seguridade social reflete o compromisso do Brasil com o sistema internacional de direitos humanos.

Referências

ARRUDA, José Jobson de Andrade. *História moderna e contemporânea*. 7. ed. São Paulo: Ática, 1977.

BAENINGER, Rosana. Pacto Global da Migração e Direitos Humanos. In: ALMEIDA, Néri de Barros (org.). *Os direitos humanos à prova do tempo: reflexões breves sobre o presente e o futuro da humanidade*. Campinas, SP: BCCL/UNICAMP, 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Aprovado o Acordo de Segurança Social entre Brasil e Moçambique*. Comissão de relações exteriores e de defesa nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/aprovado-o-acordo-de-seguranca-social-entre-brasil-e-mocambique>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 1.457, de 17 de abril de 1995*. Promulga o Acordo de Seguridade Social ou Segurança Social entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Portuguesa, de 7 de maio de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 1995a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1457.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 1.689, de 07 de novembro de 1995*. Promulga o Convênio de Seguridade Social, entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo do Reino da Espanha, de 16 de maio de 1991. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1689.htm. Acesso em: 27 set. 2023.

BRASIL. *Decreto n.º 3.048, de 06 de maio de 1999*. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048compilado.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 5.722, de 13 de março de 2006*. Promulga o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul e seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5722.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. *Decreto n.º 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 20 ago. 2021.

BRASIL. *Instrução Normativa 77, de 21 de janeiro de 2015*. Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. *Instrução Normativa 128, de 28 de março de 2022*. Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-pres/inss-n-128-de-28-de-marco-de-2022-389275446>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. *Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência Social. *Acordos Internacionais de Previdência Social*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e da Previdência Social, atualizado em 14/12/2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/acordos-internacionais/acordos-internacionais/assuntos-internacionais-acordos-internacionais-portugues>. Acesso em 15 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho e da Previdência Social. *Brasil e Polônia negociam acordo previdenciário*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e da Previdência Social, atualizado em 03/01/2023. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/noticias-e-conteudo/institucionais/2022/dezembro/brasil-e-polonia-negociam-acordo-previdenciario>. Acesso em 05 jan. 2023.

BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. *TEMA 262. Renda mensal do benefício previdenciário. Acordo internacional entre Brasil e Portugal. Valor inferior ao salário mínimo nacional*. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) 0057384-11.2014.4.01.3800, Relator Paulo Cezar Neves Junior. Turma Nacional de Uniformização. Julgado em 27.05.2021. Publicado em 28.05.2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/jurisprudencia/unificada/>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CASTRO, Priscila Gonçalves de. *Direitos humanos de seguridade social: uma garantia ao estrangeiro*. São Paulo: LTr, 2014.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

CHIARETTI, Daniel; SEVERO, Fabiana Galera. *Comentários ao Estatuto dos Refugiados*. Belo Horizonte: Ed. CEI, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

DI CESARE, Donatella. *Estrangeiros residentes*. Uma filosofia da migração. Tradução de César Tridapalli. Belo Horizonte: Ed. Âyiné, 2020.

GALBRAITH, John Kenneth. *A natureza da pobreza das massas*. Tradução de Oswaldo Barreto e Silva. Nova Fronteira, 1979.

HALIK, Aline Roberta; LIMA, Diana Vaz de. A sistemática das concessões e pagamentos dos acordos internacionais de previdência social firmados pelo Brasil. *Revista Brasileira de Previdência*, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 45-59, jan/jun. 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/previdencia/article/view/4493>. Acesso em: 13 jan. 2022.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. *Direito previdenciário*. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.

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 (RDL)*. Revista Jurídica da Escola da Magistratura do RN (ESMARN). Rio Grande do Norte, v. 19, n. 1, p. 191-225, jan./abr. 2017. Disponível em:

http://ww2.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/1082. Acesso em: 22 jan. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*. FGV. São Paulo, n. 11, p. 275-294, jan/jun 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24228/22991>. Acesso em: 13 ago. 2021.

KOETZ, Eduardo. *Direito Previdenciário Internacional na era pós globalização*. Porto Alegre: Simplíssimo, 2016. *E-book*.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado: Incluindo Noções de Direitos Humanos e de Direito Comunitário*. 9. ed. rev., atual. ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2. ed. 7. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Leandro Madureira. A internacionalização da previdência social e os trabalhadores migrantes. IN: *30º Congresso Brasileiro de Previdência Social - Básica e Complementar*. Jornal do Congresso. São Paulo: LTr, p. 75-76, 27 a 29 jun. 2011. Caderno de Teses. Disponível em: http://fapmg.org.br/uploads/noticias/anexo/30_Congresso_LTr_de_Previdencia_Social.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

SILVA, Thiago Perez Rodrigues da. Acordos internacionais de previdência social firmados pelos Brasil: um enfoque nas regras de aplicação da legislação no que tange aos interesses das pessoas jurídicas de direito privado. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário (RDIET)*, Brasília, v. 9, n. 2, p. 1-25, jul./dez., 2014. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/5186>. Acesso em: 25 jan. 2022.

TAVARES, Marcelo Leonardo; MARTINS, Luis Lopes. Proteção previdenciária de imigrantes no Brasil: a cobertura dos acordos internacionais de cooperação previdenciária. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 61-82, jan./mar. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p61. Acesso em: 22 jan. 2022.

WICKERT, Lisiane Beatriz; KIELING, Janice Scheila; TRINDADE, Diego Luiz. O acesso à internet em tempos de Covid-19: garantia da igualdade material no direito à educação básica.

Revista da Defensoria Pública do Distrito Federal, Brasília, vol. 3, n. 2, 2021, p. 49-68. Disponível em: <http://revista.defensoria.df.gov.br/revista/index.php/revista/article/view/134>. Acesso em: 13 jan. 2022.