



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária
Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários

PARECER SEI Nº 60/2018/CAP/PGACTP/PGFN-MF

Ato Preparatório. LAI - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, art. 7º, § 3º; Decreto nº 7.724, 16 de maio de 2012, art. 3º, inciso XII, e art. 20. Restrição de acesso até a publicação do ato normativo.

Exposição de Motivos Interministerial – EMI-MRE/MF. Minuta de Mensagem do Presidente da República de encaminhamento ao Congresso Nacional de texto de Acordo Internacional de Segurança Social firmado entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel. Inexistência de óbices jurídicos à submissão.

Processo SEI nº 12120.101118/2018-12

I

A Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda – SPREV/MF envia ao exame desta Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários – CAP/PGFN, Exposição de Motivos Interministerial – EMI-MRE/MF, de 4 de julho de 2018, encaminhada pelo Ministério das Relações Exteriores – MRE, que contém minuta de Mensagem a ser subscrita pelo Excelentíssimo Presidente da República para encaminhamento ao Congresso Nacional do texto do Acordo Internacional de Segurança Social firmado entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel, assinado em Jerusalém em 27 de fevereiro de 2018.

2. A matéria foi analisada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério das Relações Exteriores – Conjur/MRE, por meio do Parecer n. 00180/2018/CGDI/CONJUR-MRE/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação n. 00292/2018/GABCONJUR/CONJUR-MRE /CGU/AGU, de 26 de julho de 2018, que se pronunciou pela inexistência de óbices à remessa do expediente ao Congresso Nacional para aprovação do Acordo de Segurança Social firmado entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel, tendo solicitado a manifestação desta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

3. Conforme consta do Despacho exarado pela Coordenação-Geral de Cooperação e Acordos Internacionais da Secretaria de Previdência (sequencial SEI nº 09679123), “*após a negociação, pelas equipes técnicas dos dois países, na sequência dos procedimentos para assinatura, o Acordo foi avaliado pela Coordenação Geral de Legislação e Normas, da Secretaria de Políticas de Previdência Social e pela Consultoria Jurídica, do então Ministério da Previdência Social, Processo Número 440000,000495/2014-56, onde não foi encontrado óbice para sua assinatura*”.

4. Sob o aspecto jurídico, o mérito do Acordo foi analisado pelo Parecer nº 161/2014CONJUR-MPS/CGU/AGU (sequencial SEI nº 1003965), que concluiu pela inexistência de antijuridicidade em suas disposições.

II

5. Preliminarmente, registro que o exame realizado nesta seara se restringe aos aspectos jurídicos da EMI e respectiva minuta de Mensagem Presidencial, não comportando análise acerca do texto (mérito) do Acordo, cujo pronunciamento jurídico já foi realizado, tampouco da conveniência e oportunidade da proposta, cujo exame é de atribuição da área técnica específica do Ministério da Fazenda.

6. O Acordo Internacional em tela, cuja minuta se encontra acostada aos autos (sequencial SEI nº 0984784), é composto por trinta e três Artigos distribuídos em cinco Partes: (i) Disposições Gerais (Artigos 1 a 5), (ii) Legislação Aplicável (Artigos 6 a 10); (iii) Disposições Especiais Concernentes às Várias Categorias de Benefícios (Artigos 11 a 20), (iv) Disposições Diversas (Artigos 21 a 30) e (v) Disposições Transitórias e Finais (Artigos 31 a 33).

7. No que tange ao procedimento de internalização dos acordos internacionais no território brasileiro, o inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República para “*celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional*”, o qual, por expressa determinação do inciso I do art. 49, também da Constituição Federal, detém a competência exclusiva do Congresso Nacional para “*resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*”.

8. Com efeito, a regra é que somente após a aprovação do Parlamento, o que se materializa por intermédio da edição do respectivo Decreto Legislativo, é possível a ratificação do Acordo Internacional, o que consubstancia a confirmação da vontade do Estado brasileiro em se obrigar internacionalmente, consumada pela expedição recíproca (troca) das cartas de ratificação, a partir da qual os atos internacionais assinados se tornam-se obrigatórios no território nacional.

9. Desse modo, o procedimento de internalização de um tratado ou convenção internacional no Brasil pode ser assim resumido: (i) o Presidente da República, no uso de suas atribuições previstas no inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal celebra o Ajuste; (ii) cabe ao Congresso Nacional referendar o pacto, o que é feito por meio de Decreto Legislativo (inciso I do art. 49 da Constituição Federal); (iii) após a publicação do Decreto Legislativo, o tratado é ratificado pelo Presidente da República, mediante depósito do respectivo instrumento, formalidade que confirma o desejo brasileiro de se obrigar aos termos daquele acordo e (iv) o Ajuste é promulgado por meio de Decreto Presidencial e, com sua publicação na imprensa oficial (Diário Oficial da União) passa a gerar efeitos no ordenamento jurídico pátrio.

10. O *iter* procedimental de incorporação dos tratados internacionais no ordenamento jurídico, o Supremo Tribunal Federal – STF há algum tempo pacificou a matéria, tendo exarado os seguintes precedentes jurisprudenciais:

A recepção dos tratados internacionais em geral e dos acordos celebrados pelo Brasil no âmbito do Mercosul depende, para efeito de sua ulterior execução no plano interno, de uma sucessão causal e ordenada de atos revestidos de caráter político-jurídico, assim definidos: (a) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções; (b) ratificação desses atos internacionais, pelo chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (c) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica: (1) publicação oficial do texto do tratado e (2) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes. O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais." (CR 8.279-AgR, Rel. Min. Presidente Celso de Mello, julgamento em 17-6-1998, Plenário, DJ de 10-8-2000).

(...) É na Constituição da República - e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas - que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno brasileiro. O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes.(...)”. (ADI-MC 1.480-3. Rel. Min. Celso de Mello. DJU de 08-08-2001) g.n.

11. No que tange aos Acordos Internacionais de Previdência Social, depois de internalizados no ordenamento jurídico brasileiro, eles passam a valer como lei especial, na medida em que regulam determinadas situações de forma distinta ou específica. É o que explicitamente preconiza o art. 85-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991:

Os tratados, convenções e outros acordos internacionais de que Estado estrangeiro ou organismo internacional e o Brasil sejam partes, e que versem sobre matéria previdenciária, serão interpretados como lei especial.

12. Como cediço, a finalidade pretendida com qualquer Acordo Internacional em matéria de seguro social (finalidade previdenciária) é, a partir da existência de reciprocidade entre os sistemas previdenciários dos países acordantes, garantir a totalização dos períodos de contribuição ou seguro cumpridos no Brasil e no outro Estado, para fins de assegurar o gozo dos benefícios previdenciários previstos no texto do ajuste, assim como evitar a dupla vinculação previdenciária e a exigência tributária em duplicidade (bitributação), nas hipóteses de deslocamento, concretizando casos de extraterritorialidade da norma de previdência social.

13. Pelas regras de totalização aplicáveis, o Brasil apenas se responsabiliza pelo pagamento do benefício, equivalente à proporção correspondente ao tempo de cobertura cumprido (*pro rata*), conforme a exigência prevista na legislação brasileira, tudo em observância ao princípio contributivo que rege a Previdência Social.

14. A totalização, em relação ao Brasil, deverá ocorrer quando o trabalhador não fizer jus ao benefício previdenciário, considerando apenas o período de cobertura cumprido sob a legislação brasileira e desde que estes períodos não se sobreponham. Nessa hipótese, a aquisição do direito se dá mediante a totalização, ou seja, considera-se o tempo de contribuição no Brasil em conjunto com o tempo de contribuição no outro Estado acordante.

15. A partir da regra de totalização, é permitido que o trabalhador seja elegível a um benefício que não faria jus, caso se considerasse apenas o tempo de contribuição no Brasil, calculando-se o valor do benefício a ser pago (quota parte brasileira) levando-se em conta apenas o tempo de contribuição cumprido no Brasil.

16. Dessa feita, cada país determina o direito ao benefício, e o valor da renda mensal inicial, de acordo com suas próprias regras, os Acordos Internacionais em matéria de previdência/seguro social não criam regras de uso comum entre os países acordantes, mas apenas propiciam que se totalizem os tempos para verificação do direito ao benefício.

17. É por esse motivo que inexistente violação ao § 5º do art. 195 da Constituição Federal, na medida em que não há criação, majoração ou extensão de benefício previdenciário sem a correspondente fonte de custeio total.

18. Nesse passo, a EMI acostada aos autos, que integra a Minuta de Mensagem Presidencial, encontra-se na diretriz traçada pelo texto constitucional para o *iter* de internacionalização dos acordos e tratados internacionais celebrados, expondo ao Congresso Nacional, no caso em exame, a importância da aprovação do texto do Acordo Internacional de Segurança Social celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel.

19. A EMI expõe que o Acordo em tela é fruto da negociação entre os respectivos Ministérios responsáveis pela Seguridade Social, com o apoio das Chancelarias dos dois países, e foi firmado com o objetivo principal de permitir que os trabalhadores que contribuíram para os dois sistemas possam somar os períodos de contribuição com vistas a atingir o tempo mínimo necessário à obtenção de aposentadorias e demais benefícios previdenciários previstos no Acordo (cf. seu item 5).

20. Segundo informa a EMI, o Acordo favorecerá os brasileiros que residem e trabalham no Estado de Israel, que poderão se beneficiar de maior proteção previdenciária. De igual forma, destaco que, como consequência do ajuste, deve haver benefícios econômicos para as empresas nacionais que atuam no Estado de Israel, pois ele (o Acordo) também possui o condão de evitar a dupla contribuição aos sistemas de previdência.

21. Sob o ponto de vista jurídico não se vislumbram obstáculos ao encaminhamento da Exposição de Motivos Interministerial e da respectiva Minuta de Mensagem Presidencial com vistas à apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional do Acordo Internacional negociado, tendo em vista a competência privativa do Presidente da República para celebrar referidos tratados internacionais, consoante expressamente dispõe a Constituição Federal, motivo pelo qual se encontram aptos a serem enviados ao pronunciamento do Congresso Nacional acerca do texto do Acordo Internacional de Segurança Social firmado entre a República Federativa do

22. Por fim, da leitura do Acordo já se pode observar que a sua versão final, assinada em 27 de fevereiro de 2018, já comporta a previsão da competência do Ministério da Fazenda sobre acordos desse naipe, nos moldes da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.

IV

23. Diante do exposto, este Órgão Jurídico, com fulcro no art. art. 13 da Lei complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 c/c art. 41 da Lei nº 13.502, de 2017, manifesta-se pela inexistência de obstáculos jurídicos ao envio da EMI-MRE/MF e a respectiva Minuta de Mensagem Presidencial de encaminhamento ao Congresso Nacional, para apreciação e aprovação, do texto do Acordo Internacional de Segurança Social celebrado entre a República Federativa do Brasil e o Estado de Israel, .

À consideração da Excelentíssima Coordenadora-Geral de Assuntos Previdenciários Substituta.

Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários, em 13 de agosto de 2018.

THAÍSA JULIANA SOUSA RIBEIRO

Procuradora da Fazenda Nacional

Coordenadora de Assuntos Previdenciários

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;



Documento assinado eletronicamente por **Thaís Juliana Sousa Ribeiro, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 13/08/2018, às 18:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1004709** e o código CRC **DC097C21**.



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria Tributária e Previdenciária
Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários

DESPACHO

Processo nº 12120.101118/2018-12

1. Aprovo o Parecer SEI nº 60/2018/CAP/PGACTP/PGFN-MF (1019038), de 13/08/2018.
2. Encaminhe-se à consideração do Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária, com sugestão de restituição do expediente à Coordenação-Geral de Cooperação e Acordos Internacionais da Secretaria de Previdência.

Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários, em 15 de agosto de 2018.

FERNANDA SCHIMITT MENEGATTI

Procuradora da Fazenda Nacional

Coordenadora-Geral de Assuntos Previdenciários Substituta



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Schmitt Menegatti, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 15/08/2018, às 17:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1019038** e o código CRC **9082BBBA**.



DESPACHO

Processo nº 12120.101118/2018-12

Estou de acordo com o Despacho PRACTP-CAP 1019038 e, portanto, com o Parecer 60 (1004709).

Como se trata de assunto sujeito a despacho ministerial, encaminhe-se ao Exmo. Sr. Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

Após, restitua-se à Coordenação-Geral de Cooperação e Acordos Internacionais da Secretaria de Previdência, cf. proposto.

Brasília, 15 de agosto de 2018.

Documento assinado eletronicamente

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria Tributária e Previdenciária



Documento assinado eletronicamente por **Jose Levi Mello do Amaral Junior, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 15/08/2018, às 18:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1019307** e o código CRC **F9951701**.



DESPACHO Nº 45/2018/PGFN-MF

APROVO o Parecer 60 (1004709).

Encaminhe-se à Coordenação-Geral de Cooperação e Acordos Internacionais da Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda.

Fabício Da Soller
Procurador-Geral da Fazenda Nacional



Documento assinado eletronicamente por **Fabício da Soller**, **Procurador(a)-Geral da Fazenda Nacional**, em 17/08/2018, às 16:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1020290** e o código CRC **8AD411FD**.