

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 170, DE 2022

Submete à consideração do Congresso Nacional a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP, assinada em Díli, Timor-Leste, em 24 de julho de 2015.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado MÁRCIO MARINHO

I - RELATÓRIO

Com fundamento no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP, assinada em Díli, Timor-Leste, em 24 de julho de 2015.

A presente Convenção comporta um breve preâmbulo, onde as Partes manifestam o sentimento de “pertença ao espaço da Comunidade a nível cultural, social e econômico”, bem como o desejo de “estabelecer normas que regulem as relações entre os Estados membros em matéria de Segurança Social”.

A parte dispositiva da Convenção contém 28 (vinte e oito) artigos, agrupados em 5 (cinco) Títulos, a saber: Disposições Gerais (Título I); Determinação da Legislação Aplicável (Título II); Disposições sobre Prestações (Título III); Disposições Diversas (Título IV); e Disposições Transitórias e Finais (Título V).



Nas “Disposições Gerais”, constam: as definições de certos termos e expressões apresentados ao longo do texto analisado (Artigo 1º); as regras sobre o âmbito de aplicação pessoal e material da Convenção (Artigos 2º e 3º); a regra de igualdade de tratamento entre as pessoas alcançadas pelo instrumento (Artigo 4º); a proibição de redução, modificação, suspensão ou supressão de prestações pecuniárias, com base, exclusivamente, no local de residência (Artigo 5º); e as relações entre a Convenção e outros instrumentos bilaterais ou multilaterais sobre segurança social vigentes entre as Partes (Artigo 6º).

O Título II dispõe sobre a legislação aplicável aos trabalhadores abrangidos pela Convenção. Nesta parte do instrumento, há regras sobre: a vinculação dos trabalhadores à legislação do Estado Parte onde exerçam atividade profissional (Artigo 7º); trabalhadores vinculados à empresa de determinado Estado Parte e que exerceram atividade profissional, em caráter temporário, em outro Estado Parte (Artigo 8º); trabalhadores marítimos e de transporte aéreo (Artigo 9º); pessoal a serviço de missões diplomáticas e consulados (Artigo 10º); funcionários públicos (Artigo 11º); e exceções aos regimes próprios de marítimos, aeronáuticos, funcionários públicos e pessoal do corpo diplomático e consular (Artigo 12º).

O Título III alberga disposições sobre as prestações devidas. Desde que cumpridas as condições estabelecidas na legislação de um Estado Parte, a instituição competente calculará a prestação, tendo em conta os períodos de seguro, contribuição ou de emprego cumpridos com base na citada legislação (Artigo 13º). No caso das prestações por invalidez, a instituição competente de um Estado Parte deverá avaliar o grau de diminuição da capacidade física ou mental do trabalhador, de acordo com a respectiva lei interna, e com fundamento nos relatórios médicos e dados administrativos emitidos pela instituição competente de outro Estado Parte (Artigo 14º).

Sob a denominação “Disposições Diversas”, o Título IV agrupa as normas relativas: à cooperação entre autoridades e instituições competentes (Artigo 15º); às isenções ou reduções de taxas e dispensa de legalização ou autenticação de documentos (Artigo 16º); à apresentação e requerimentos, documentos e recursos (Artigo 17º); à moeda de pagamento das prestações



devidas (Artigo 18º); e à instituição de uma Comissão Técnica, a ser integrada por um representante das respectivas autoridades competentes (Artigo 19º).

No Título V, denominado “Disposições Finais e Transitórias”, há regras que dispõem sobre: o período de seguro, contribuição ou de emprego, cumprido antes da entrada em vigor do Instrumento (Artigo 20º); a assinatura da Convenção aos Estados Membros da CPLP (Artigo 21º); o depositário (Artigo 22º); entrada em vigor (Artigo 23º); adesão (Artigo 24º); solução de controvérsias (Artigo 25º); emendas à Convenção (Artigo 26º); denúncia, denominada “recesso” (Artigo 27º); e registro do compromisso internacional junto ao Secretariado das Nações Unidas (Artigo 28º).

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Antes de qualquer consideração, cumpre registrar que, nesta Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - CPLP, celebrada em 24 de julho de 2015, será examinada sob o prisma das relações internacionais brasileiras e do direito internacional. Assim, os eventuais impactos sociais do compromisso internacional deverão ser, oportunamente, apreciados pela Comissão de Seguridade Social e Família e pela Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público, sendo a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, avaliadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Convenção tem por objetivo garantir, no âmbito da CPLP, direitos de caráter previdenciário aos trabalhadores que estejam ou estiveram vinculados à legislação de um ou mais Estados Membros da Comunidade.

A Exposição de Motivos que acompanha a Mensagem nº 170, de 2022, assevera que o principal objetivo da Convenção “é garantir o direito à Previdência Social previsto na legislação dos países, por meio de um arcabouço legal comum quanto às obrigações e aos direitos previdenciários. A



partir de sua vigência, o tempo de contribuição em um ou mais países é considerado tempo de contribuição no Brasil e nos demais Estados Partes, de tal forma que gere benefícios em todos os países que são partes no acordo, proporcionalmente ao tempo de contribuição em cada um deles”.

Evidencia-se que o pactuado consolida os laços de amizade e cooperação entre os Estados Membros da CPLP e, nesse sentido, está em harmonia com os princípios constitucionais aplicáveis às relações internacionais brasileiras e com os Estatutos da CPLP.

Desde já, é preciso registrar que a aplicação da Convenção está condicionada à inexistência de Acordos bilaterais ou multilaterais sobre segurança social entre os Estados Partes (Artigo 6º, 1). Com fundamento nesse dispositivo, no caso do Brasil, a Convenção não será aplicável em relação a Portugal¹ e Cabo Verde², porque há acordos bilaterais vigentes com estes países³.

Além disso, a aplicação da Convenção não deverá ser imediata em relação à Angola, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial e Timor Leste, porque esses países consideram necessária a realização de ajustes nas respectivas leis internas, antes da assinatura do instrumento⁴.

A partir deste ponto, passa-se à análise de dispositivos específicos da Convenção.

1 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 (Decreto 1.457, de 17 de abril de 1995), alterado pelo Acordo Adicional que altera o Acordo de Seguridade Social ou Segurança Social entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, firmado em Brasília, em 9 de agosto de 2006 (Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013).

2 Acordo, por troca de Notas, estendendo aos Nacionais Cabo-Verdianos, Residentes no Brasil, as Disposições Previstas na Convenção de Previdência Social e Ajustes Complementares Assinados entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, de 07/02/1979 (publicado no DO em 01/03/1979). Fonte: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/2611?IdEnvolvido=48&TipoAcordo=BL&page=6&tipoPesquisa=2>. Acesso em 29/11/2022.

3 Além de Portugal e Cabo Verde, em breve, a Convenção também não deverá ser aplicada em relação à Moçambique, tendo em vista que há um Acordo bilateral sobre Segurança Social, de 2017, aprovado pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 141, de 13/10/2022), e que se encontra aguardando a ratificação da República de Moçambique. Fonte: <https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento-acordo/11967?tipoPesquisa=2&TipoAcordo=BL&IdEnvolvido=190>. Acesso em 29/11/2022.

4 Segundo a Exposição de Motivos EMI nº 00080/2021 MRE MTP, “Os Governos de Angola, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial e Timor-Leste não puderam, por questões de ajuste à sua legislação interna, participar da assinatura da Convenção nesse momento, tendo, no entanto, sinalizado com a possibilidade de adesão futura ao instrumento”.



O Artigo 3º dispõe que o texto convencional se aplica “às prestações referentes aos eventos invalidez, velhice e morte, previstos na legislação das Partes e designados em Acordo Administrativo”. Por seu turno, o Artigo 1º, numeral 1, letra “h”, da Convenção, determina que o termo “prestações”, utilizado em diversos dispositivos, deve ser compreendido como “pensões, subsídios ou indenizações, incluindo qualquer complemento, suplemento ou revalorização.”

No Brasil, a compreensão do vocábulo “prestações”, como definido no Artigo 1º, pode levar a uma interpretação equivocada da Convenção, restringindo sua aplicabilidade em relação aos aposentados. Ao contrário de Portugal, onde o termo “pensão” é utilizado para identificar tanto a prestação devida aos segurados aposentados (reformados, em Portugal), quanto os valores atribuídos aos familiares dos segurados falecidos, no Brasil, esse termo assume significado mais restrito. Com efeito, no caso brasileiro, como regra, o pagamento de “pensão” está relacionada ao falecimento do segurado.

Assim, com a finalidade de garantir plena efetividade à Convenção, no ato de sua ratificação, é imperioso que o Governo encaminhe uma “declaração interpretativa”, no sentido de esclarecer que, no caso brasileiro, o termo “prestações” significa “aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e pensão por morte”.

Embora não sejam consideradas “reservas”, no sentido atribuído pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, as “declarações interpretativas” são utilizadas, com frequência, pelos Estados soberanos, quando ratificam ou aderem a tratados, acordos e demais compromissos internacionais. No mesmo sentido, o internacionalista Valério Mazzuoli leciona que, as “declarações interpretativas” constituem “apenas uma afirmação teórica de certos princípios do acordo, não modificam o conteúdo substancial do texto do tratado em relação ao Estado”.⁵

Nesse passo, cumpre destacar que existem precedentes, no âmbito do Congresso Nacional, de tratados e acordos internacionais,

5 Mazzuoli, Valério de Oliveira. Direito dos Tratados, 2ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro, Forense, 2014.



aprovados por decretos legislativos, que contêm declarações interpretativas, elaboradas pelo Poder Legislativo, como, por exemplo, o Decreto Legislativo nº 206, de 2010⁶, *litteris*:

DECRETO LEGISLATIVO Nº 206, DE 2010

Aprova, com ressalvas, os textos da Convenção no 151 e da Recomendação nº 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º São aprovados os textos da Convenção no 151 e da Recomendação no 159, da Organização Internacional do Trabalho, ambas de 1978, sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública.

Parágrafo único. São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão das referidas Convenção e Recomendação, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º No caso brasileiro:

I – a expressão “pessoas empregadas pelas autoridades públicas”, constante do item 1 do artigo 1 da Convenção no 151, de 1978, abrange tanto os empregados públicos, ingressos na Administração Pública, mediante concurso público, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, quanto os servidores públicos, no plano federal, regidos pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e os servidores públicos,

6 Outros exemplos de decretos legislativos com “declarações interpretativas” são: o DL 138/2017 e o DL 204/2004.



nos âmbitos estadual e municipal, regidos pela legislação específica de cada um desses entes federativos;

II – consideram-se organizações de trabalhadores abrangidas pela Convenção apenas as organizações constituídas nos termos do art. 8º da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Além de encaminhar uma “declaração interpretativa” ao Artigo 1º, numeral 1, letra “h”, do texto convencional, o Governo brasileiro também deverá fazer constar no futuro Acordo Administrativo, os tipos de benefícios e as respectivas prestações, em conformidade com a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, com a finalidade de garantir plena eficácia ao pactuado.

Em face do exposto, **VOTO** pela aprovação da Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP, assinada em Díli, Timor-Leste, em 24 de julho de 2015, nos termos do anexo projeto de decreto legislativo.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado MÁRCIO MARINHO
Relator

2022-6250



COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2022**

(Mensagem nº 170, de 2022)

Aprova a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP, assinada em Díli, Timor-Leste, em 24 de julho de 2015

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovada a Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP, assinada em Díli, Timor-Leste, em 24 de julho de 2015.

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º No ato de ratificação da Convenção, deverá ser efetuada a seguinte declaração:

“Para a República Federativa do Brasil, o termo “prestações”, constante do Artigo 1º, numeral 1, letra “h”, da Convenção, significa “aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade e pensão por morte”.”

Art. 3º No Acordo Administrativo, referido nos Artigos 1º, 3º, 15º, 18º e 19º, da Convenção, a República Federativa do Brasil deverá fazer constar os tipos de benefícios e as respectivas prestações, em conformidade com a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.



Art. 4º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado MÁRCIO MARINHO
Relator

2022-6250

