
A documentação no processo administrativo previdenciário internacional

Dez pontos polêmicos na execução dos acordos internacionais de segurança social e a sua conformidade com as garantias de boa administração entre Brasil e Portugal

Rita de Cássia da Silva | 52564

Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Administrativas Tributárias
Março de 2026

Dissertação apresentada à Universidade Portucalense Infante D. Henrique para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídico-Administrativas Tributárias, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Bárbara Magalhães no ano de 2026.

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho acadêmico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.



**Atribuição
CC BY**

Declaração de Honra

Declaro, por minha honra, que o presente trabalho acadêmico foi elaborado por mim própria e confirmo que não recorri à prática de plágio, nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados, em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração. Mais declaro que conheço e que respeito o Regulamento Pedagógico da Universidade Portucalense Infante D. Henrique.

Declaração de autorização de depósito no repositório institucional

Declaro, para os devidos efeitos, que concedo gratuitamente à Universidade Portucalense Infante D. Henrique, para além da livre utilização do título e do resumo por mim disponibilizados, autorização para arquivar e tornar acessível aos interessados, nomeadamente através do seu Repositório Institucional, o trabalho supra identificado, de acordo com o seguinte estatuto (assinalar apenas uma opção):

- Disponibilização imediata do texto integral para acesso mundial.
- Disponibilização do texto integral após um período de embargo de
 - 1 ano
 - 2 anos
 - 3 anos, após o qual autorizo o seu acesso mundial.
- Disponibilização apenas da informação bibliográfica do trabalho (autor, título e resumo).

Mais declaro que a subscrição da presente declaração não implica a renúncia à titularidade dos direitos de autor, os quais são pertença do subscritor desta declaração, nem ao direito de usar a obra em trabalhos futuros.

Reconhecimento do uso de tecnologias e ferramentas de Inteligência Artificial (IA) generativa, softwares e outras ferramentas de apoio

Reconheço a utilização do ChatGPT 3.5 (Open AI, <https://chat.openai.com>) para resumir as notas iniciais e para rever o rascunho final, a utilização do Office365 (Microsoft, <https://www.office.com>) para a escrita do texto.

Dedicatória

Dedico esta dissertação, primeiramente, a Deus, fonte de sabedoria, força e esperança, por me sustentar nos momentos de desafio e por iluminar o meu caminho ao longo desta jornada acadêmica entre as Américas e a Europa.

Aos meus pais, Aglair José da Silva e Jussara Santos Silva, minhas raízes e minha origem, por tudo aquilo que representam na formação da minha identidade, dos meus valores e da minha perseverança. Em cada conquista, levo comigo a presença viva dos ensinamentos que recebi da base familiar que me constituiu.

Ao meu marido, Daniel Victor Melo, e à minha filha, Luana Isabella da Silva Melo, pelo amor, pela compreensão, pelo incentivo e pelo apoio constante ao longo desta caminhada acadêmica transnacional. A presença de vocês foi amparo, inspiração e força nos dias de maior exigência, tornando possível a concretização deste percurso.

Dedico, de modo muito especial, esta investigação às famílias migrantes espalhadas pelo mundo, que, diariamente, enfrentam fronteiras, distâncias, exigências burocráticas e obstáculos no acesso a direitos fundamentais. Que este trabalho possa, de algum modo, contribuir para afirmar que o conhecimento abre portas: portas para a dignidade, para a informação qualificada, para o reconhecimento de direitos, para o acesso a benefícios e, igualmente, para a construção e o aperfeiçoamento de políticas públicas mais justas, humanas e eficazes.

Que esta dissertação represente, ainda que modestamente, uma contribuição para a reflexão sobre a proteção social internacional, a boa administração e a centralidade da pessoa humana, sobretudo em favor daqueles que vivem entre ordens jurídicas, territórios e esperanças.

Agradecimentos

A concretização desta dissertação representa a conclusão de uma etapa de profundo crescimento acadêmico, profissional e humano, construída com esforço, disciplina, fé e propósito, além-mar.

Expresso a minha sincera gratidão à minha orientadora, Professora Doutora Bárbara Magalhães, pela orientação acadêmica, pela generosidade intelectual e pelas valiosas observações ao longo deste percurso. A sua condução foi essencial para o amadurecimento deste estudo e para o desenvolvimento da investigação com o rigor científico exigido.

Agradeço à Universidade Portucalense, pelo ambiente acadêmico e pela oportunidade de aprofundar um tema de elevada relevância jurídica e social, situado na interseção entre o Direito Administrativo, o Direito Internacional e a proteção social das famílias migrantes. Aos meus queridos alunos e mentorados do Instituto PrevConnection, no qual idealizamos a primeira Comunidade de Direito Previdenciário Internacional no mundo, bem como aos estimados advogados internacionalistas da nossa academia de direito, a Internazionale Juris Academy, que hoje reúne cerca de 400 advogados em mais de 30 países com nossa Pós Graduação certificada pela Universidade Portucalense, o meu profundo agradecimento por caminharem conosco, e por acreditarem no trabalho que executo com amor, ética e afinco, e por propagarem o bom direito, contribuindo assim, para elevar o nome do Brasil pelo mundo.

Agradeço, igualmente, a todos os professores, advogados e profissionais que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação e para o amadurecimento das reflexões aqui desenvolvidas, em especial à minha querida parceira de mestrado, Lidiane Alves.

Dirijo um agradecimento muito especial às famílias migrantes, que, com as suas vivências, desafios e trajetórias, inspiram não apenas esta investigação, mas também o compromisso com uma atuação jurídica mais humana, técnica e transformadora, fundada na escuta ativa e na solidariedade. Foi da observação concreta das dificuldades de acesso à informação, aos benefícios e às estruturas de proteção social que nasceu, em grande medida, a inquietação científica que sustenta este trabalho.

Por fim, agradeço a Deus, fonte de toda a sabedoria, por ter guiado os meus passos e renovado as minhas forças ao longo desta caminhada. Afinal, imigrar é um ato de coragem.

Resumo

A presente dissertação analisa a documentação no processo administrativo previdenciário internacional, tomando como eixo central a dificuldade de comprovação documental na aplicação dos acordos internacionais de segurança social, com especial enfoque na relação entre Brasil e Portugal. Parte-se da constatação de que a crescente mobilidade humana, associada à fragmentação das trajetórias contributivas e familiares entre diferentes Estados, tem ampliado a relevância prática dos mecanismos de coordenação internacional da proteção social, ao mesmo tempo em que evidencia fragilidades procedimentais significativas no plano administrativo. A investigação estrutura-se a partir da enumeração de dez pontos polêmicos recorrentes na atuação administrativa dos acordos internacionais de segurança social, entre os quais se destacam a exigência documental excessiva, a incerteza quanto ao valor probatório de documentos estrangeiros, as falhas de cooperação interinstitucional, a morosidade procedimental, a insuficiência de informação ao administrado e a fundamentação deficiente das decisões administrativas. Do ponto de vista metodológico, a dissertação adota uma abordagem qualitativa, analítica, exploratória e comparativa, com recurso à pesquisa bibliográfica, documental e normativa, ao estudo de casos paradigmáticos e ao diálogo com o direito comparado. Ao final, conclui-se que a efetividade dos acordos internacionais de segurança social depende não apenas da sua existência normativa, mas da qualidade concreta da cooperação entre instituições, da racionalidade das exigências documentais, da uniformidade dos critérios de valoração da prova e da observância das garantias de boa administração.

Palavras-chave

Processo administrativo previdenciário internacional; Prova documental transnacional; Acordos internacionais de segurança social; Princípio da boa administração; Direito comparado (Brasil–Portugal); Famílias migrantes.

Abstract

This dissertation analyzes documentation in international social security administrative proceedings, focusing on the difficulties of documentary proof in the application of international social security agreements, with particular emphasis on the Brazil-Portugal framework. It starts from the premise that increasing human mobility, combined with the fragmentation of contributory and family trajectories across different States, has expanded the practical relevance of international social protection coordination mechanisms, while also exposing significant procedural weaknesses at the administrative level. The research is structured around ten controversial issues recurrent in the administrative implementation of international social security agreements. Methodologically, the dissertation adopts a qualitative, analytical, exploratory and comparative approach, based on bibliographic, documentary and normative research, paradigmatic cases, and comparative law. It concludes that the effectiveness of international social security agreements depends not only on their normative existence, but also on the concrete quality of institutional cooperation, the rationality of documentary requirements, the consistency of evidentiary assessment criteria, and the observance of guarantees of good administration.

Keywords

International social security administrative procedure;
Documentation; International social security agreements;
Good administration; Migrant families.

LISTA DE ABREVIATURAS

AIMA – Agência para a Integração, Migrações e Asilo

CRPS – Conselho de Recursos da Previdência Social

IA – Inteligência Artificial

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAP – Processo Administrativo Previdenciário

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

UE – União Europeia

Índice

INTRODUÇÃO

1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO, NORMATIVO E METODOLÓGICO.....	14
1.1 Mobilidade humana, proteção social e acordos internacionais.....	14
1.2 Segurança social, previdência social e seguridade social: aproximações conceituais.....	15
1.3 O eixo Brasil-Portugal e a coordenação internacional de direitos sociais.....	17
1.4 Boa administração como parâmetro de análise.....	18
1.5 Enquadramento metodológico da investigação.....	20
2 OS DEZ PONTOS POLÊMICOS NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA SOCIAL.....	21
2.1 Exigência documental excessiva ou desproporcional.....	21
2.2 Dificuldade de comprovação documental em contexto transnacional..	23
2.3 Incerteza quanto ao valor probatório de documentos estrangeiros.....	24
2.4 Divergências interpretativas entre normas internas e acordos internacionais.....	26
2.5 Falhas de cooperação interinstitucional entre organismos de ligação.....	27
2.6 Morosidade procedimental e duração excessiva da tramitação.....	28
2.7 Gestão problemática da territorialidade administrativa.....	29
2.8 Insuficiência de informação e comunicação com o administrado.....	30
2.9 Fundamentação insuficiente das decisões administrativas.....	31
2.10 Desconformidade com as garantias de boa administração.....	31
3 A DIFICULDADE DE COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL COMO NÚCLEO PROBLEMÁTICO.....	32
3.1 A centralidade da documentação no processo administrativo previdenciário internacional.....	32
3.2 O papel dos Organismos de Ligação no sistema brasileiro.....	34
3.3 A Portaria DIRBEN/INSS n.º 995/2022, a Instrução Normativa PRES/INSS n.º 128/2022 e o Decreto n.º 3.048/1999.....	36
3.4 A prova documental e o planejamento previdenciário internacional.....	38
3.5 Famílias migrantes, mobilidade transnacional e fragmentação biográfica da prova.....	39
3.6 Entraves operacionais: cadastro, contato, endereço, conta bancária e circulação documental.....	41
3.7 O Processo Administrativo Previdenciário como espaço de organização da prova.....	43
3.8 O requerimento administrativo apto e a relevância da documentação mínima.....	45
3.9 A proteção social em Portugal e o diálogo comparado.....	47
3.10 A contribuição da autora: planejamento migratório-previdenciário e educação jurídica para famílias migrantes.....	49
4 CASOS PARADIGMÁTICOS, DIREITO COMPARADO E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO.....	50
4.1 Casos paradigmáticos e análise prática.....	50
4.1.1 O caso do Acordo Brasil-Japão.....	52
4.1.2 O caso Mercosul.....	54
4.1.3 O caso Brasil-Itália.....	55
4.1.4 O caso Brasil-Portugal.....	55
4.1.5 A prova de vida no exterior.....	56

4.2 Direito comparado: cooperação administrativa, prova documental e acesso efetivo ao direito.....	57
4.3 Propostas de aperfeiçoamento normativo e procedimental.....	60
4.3.1 Reforço da lógica cooperativa dos Organismos de Ligação.....	62
4.3.2 Simplificação documental e redução de formalidades redundantes..	62
4.3.3 Uniformização dos critérios de valoração da prova estrangeira.....	63
4.3.4 Motivação reforçada nos indeferimentos por insuficiência documental.....	63
4.3.5 Integração entre planejamento previdenciário internacional e auditoria documental prévia.....	63
4.3.6 Capacitação técnica dos agentes administrativos.....	64
4.3.7 Políticas públicas de informação para famílias migrantes.....	64
5 DOCUMENTOS ESTRANGEIROS, APOSTILA DA HAIA, CONSULARIZAÇÃO E EFICÁCIA PROBATÓRIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO INTERNACIONAL.....	64
CONCLUSÃO	
REFERÊNCIAS	

INTRODUÇÃO

A literatura especializada sobre os acordos internacionais de segurança social tem tradicionalmente privilegiado a análise normativa desses instrumentos, concentrando-se na totalização de períodos contributivos, na exportação de prestações e nos critérios de cálculo dos benefícios. Essa abordagem, embora indispensável, tende a tratar a execução administrativa como etapa meramente instrumental, subestimando o seu impacto concreto sobre a efetividade dos direitos reconhecidos nos acordos. A presente investigação adota posição diversa: parte do pressuposto de que o verdadeiro teste da funcionalidade dos acordos internacionais ocorre no plano administrativo, isto é, no momento em que o requerente precisa demonstrar documentalmente a sua trajetória contributiva e submeter-se ao circuito procedimental das instituições competentes.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento doutrinário em torno da boa administração, sobretudo no contexto europeu e comparado, permite deslocar a análise para critérios de legitimidade, racionalidade e qualidade da atuação administrativa. Temas como dever de fundamentação, transparência, participação procedimental, cooperação entre organismos, duração razoável do procedimento e tutela efetiva do administrado ganham especial relevância quando o processo envolve pessoas que vivem entre diferentes ordenamentos jurídicos, idiomas, sistemas documentais e realidades administrativas.

Persistem, contudo, lacunas significativas na literatura que articulem, de modo sistemático, a aplicação administrativa concreta dos acordos internacionais de segurança social com as garantias de boa administração, especialmente quanto ao formalismo probatório transnacional, à mora administrativa estrutural, às falhas de comunicação interinstitucional e à ausência de padronização procedimental. É nesse espaço científico que a presente dissertação se situa, procurando oferecer leitura crítica da documentação como núcleo problemático do processo administrativo previdenciário internacional.

A crescente mobilidade internacional de trabalhadores, pensionistas e respetivos familiares tem imposto novos desafios aos sistemas de segurança social, sobretudo quando a constituição, a prova e o reconhecimento de direitos dependem da articulação entre ordens jurídicas distintas. Nesse contexto, os

acordos internacionais de segurança social assumem especial relevo, uma vez que visam assegurar a continuidade da proteção social, evitar a perda de direitos e permitir a coordenação entre regimes contributivos nacionais diversos. Todavia, a existência formal desses instrumentos não basta, por si só, para garantir a efetividade dos direitos deles decorrentes.

No plano da atuação administrativa, a concretização desses direitos depende, em larga medida, da forma como os procedimentos são estruturados, instruídos e decididos. É precisamente nesse domínio que emerge a problemática da documentação no processo administrativo previdenciário internacional. A exigência de certidões, formulários, traduções, apostilas, legalizações, comprovativos de vínculos, prova de vida e outros elementos documentais converte-se, não raras vezes, em fator de morosidade, indeferimento ou insegurança jurídica, comprometendo a finalidade protetiva dos acordos internacionais e o acesso material às prestações sociais.

A relevância do tema mostra-se particularmente acentuada na relação entre Brasil e Portugal, quer pela densidade dos fluxos migratórios entre ambos os países, quer pela necessidade de compatibilizar práticas administrativas, exigências probatórias e mecanismos de cooperação institucional. O problema não se limita à legalidade formal da exigência documental, antes convoca uma análise mais ampla, que envolve razoabilidade, proporcionalidade, eficiência procedimental, cooperação internacional e tutela do migrante trabalhador.

A presente dissertação parte, assim, do reconhecimento de que os obstáculos documentais representam uma das expressões mais sensíveis da tensão entre burocracia administrativa e proteção social internacionalizada. Embora o estudo enumere dez pontos polêmicos na atuação administrativa dos acordos internacionais de segurança social, o seu centro de gravidade recairá sobre as dificuldades ligadas aos documentos: a sua obtenção, circulação, autenticação, tradução, aceitação, suficiência probatória e impacto sobre a decisão administrativa.

A investigação adota uma metodologia qualitativa, jurídico-dogmática e jurídico-sociológica, com recurso à análise documental, normativa e comparativa. Serão examinados instrumentos internacionais de segurança social, atos normativos internos, orientações administrativas, decisões e casos paradigmáticos, com especial atenção às situações em que a exigência,

circulação, validação ou valoração de documentos tenha condicionado o acesso a prestações sociais ou a tramitação procedimental. O método funcional permitirá comparar soluções jurídicas em contextos distintos, enquanto a análise de casos servirá para ilustrar a incidência concreta dos dez pontos polêmicos identificados.

A pergunta de investigação que orienta este trabalho pode ser assim formulada: em que medida as dificuldades documentais verificadas na aplicação administrativa dos acordos internacionais de segurança social comprometem a conformidade do procedimento com as garantias de boa administração, e que ajustamentos procedimentais podem ser propostos para reforçar a efetividade da proteção social em contexto transnacional?

O objetivo geral consiste em analisar criticamente, em perspetiva jurídico-administrativa e comparada, as dificuldades documentais no processo administrativo previdenciário internacional, tomando-as como eixo central de dez pontos polêmicos recorrentes na aplicação dos acordos internacionais de segurança social, a fim de avaliar a sua conformidade com as garantias de boa administração.

Como pressuposto de trabalho, assume-se que as principais fragilidades na concretização dos acordos internacionais de segurança social manifestam-se predominantemente no plano da execução administrativa, em especial sob a forma de formalismo probatório excessivo, exigências documentais desproporcionais, falhas de comunicação entre instituições, morosidade procedimental e decisões insuficientemente fundamentadas, com potencial de colisão com as garantias de boa administração e de redução da efetividade da proteção social internacional.

1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO, NORMATIVO E METODOLÓGICO

1.1 Mobilidade humana, proteção social e acordos internacionais

A mobilidade humana contemporânea tornou estrutural a necessidade de coordenação entre sistemas nacionais de proteção social. Trabalhadores migrantes, expatriados, pensionistas e as respectivas famílias distribuem tempos contributivos, relações laborais e estatutos pessoais por múltiplas jurisdições, o que exige instrumentos de articulação aptos a evitar lacunas de proteção.

Os acordos e tratados internacionais de segurança social surgem, nesse cenário, como instrumentos jurídicos de coordenação e de continuidade da tutela social. Entre as fontes mais relevantes para o presente estudo destacam-se o Acordo de Previdência Social entre Brasil e Canadá¹; o Acordo de Previdência Social entre Brasil e Japão²; o Acordo Adicional ao Acordo de Segurança Social entre Brasil e Portugal³; o Acordo de Previdência Social entre Brasil e Estados Unidos da América⁴; e a Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social⁵.

Em perspectiva comparada, cumpre ainda referir o regime europeu de coordenação dos sistemas de segurança social, estruturado sobretudo pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004⁶ e pelo Regulamento (CE) n.º 987/2009⁷. Embora não se trate de acordo bilateral do Brasil com a União Europeia, esse quadro normativo oferece modelo funcional de coordenação administrativa, circulação institucional de informação e racionalização probatória em matéria de proteção social transnacional.

1.2 Segurança social, previdência social e seguridade social: aproximações conceituais

No plano brasileiro, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Trata-se de um modelo constitucionalmente estruturado de proteção social ampla, cuja finalidade é garantir cobertura em face de contingências sociais relevantes. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella

¹ BRASIL. Decreto n.º 8.288, de 24 de julho de 2014. *Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Canadá*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2014.

² BRASIL. Decreto n.º 7.702, de 15 de março de 2012. *Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Japão*. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2012.

³ BRASIL. Decreto n.º 7.999, de 8 de maio de 2013. *Promulga o Acordo Adicional ao Acordo de Segurança Social entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa*. Diário Oficial da União, Brasília, 9 maio 2013.

⁴ BRASIL. Decreto n.º 9.422, de 25 de junho de 2018. *Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e os Estados Unidos da América*. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2018.

⁵ BRASIL. Decreto n.º 8.358, de 13 de novembro de 2014. *Promulga a Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social*. Diário Oficial da União, Brasília, 14 nov. 2014.

⁶ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, *relativo à coordenação dos sistemas de segurança social*. Jornal Oficial da União Europeia, L 166, 30 abr. 2004.

⁷ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, *que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004*. Jornal Oficial da União Europeia, L 284, 30 out. 2009.

Di Pietro, a seguridade social constitui um sistema integrado de proteção que abrange a saúde, a previdência e a assistência social, com fundamento na solidariedade e na universalidade da cobertura⁸.

A Previdência Social, por sua vez, apresenta natureza contributiva e caráter seletivo, condicionando a fruição de benefícios ao cumprimento de requisitos legais e à demonstração de vínculos jurídicos e contributivos. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho observa que a previdência social distingue-se dos demais ramos da seguridade por exigir contribuição prévia do beneficiário, constituindo sistema de proteção baseado na filiação obrigatória e no equilíbrio financeiro e atuarial⁹.

Essa distinção revela não apenas diferenças estruturais, mas também impactos diretos no plano procedimental, especialmente no que se refere à exigência de prova documental, elemento central para o reconhecimento de direitos previdenciários. Como destaca Juarez Freitas, a atuação administrativa em matéria de direitos sociais deve observar parâmetros de racionalidade e proporcionalidade, evitando formalismos excessivos que comprometam a efetividade da proteção jurídica: a boa administração impõe decisões proporcionais, eficientes e orientadas à concretização dos direitos fundamentais¹⁰.

Em Portugal, a expressão Segurança Social corresponde a uma arquitetura própria de proteção social, igualmente orientada à cobertura de riscos sociais, mas estruturada sob bases institucionais e terminológicas distintas. Conforme ensinam J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, o sistema de segurança social visa garantir a proteção dos cidadãos na doença, velhice, invalidez, desemprego e outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência¹¹.

A análise comparada entre os modelos brasileiro e português evidencia que, apesar das diferenças terminológicas e estruturais, ambos os ordenamentos partilham uma mesma matriz axiológica, centrada na proteção

⁸ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 689.

⁹ Carvalho Filho, J. dos S. (2023). *Manual de direito administrativo* (37ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 742.

¹⁰ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 112.

¹¹ Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Vol. I, 4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, p. 816

social e na promoção da dignidade humana. Como observa Vasco Franco da Silva, os sistemas de proteção social contemporâneos, embora distintos na sua configuração institucional, convergem na função de assegurar condições mínimas de existência digna¹².

Desse modo, a aproximação conceitual entre seguridade social e segurança social revela-se essencial para a compreensão dos mecanismos de coordenação internacional, especialmente no eixo Brasil–Portugal, no qual a equivalência funcional entre os sistemas constitui pressuposto para a eficácia dos acordos internacionais e para a adequada atuação administrativa no reconhecimento de direitos.

1.3 O eixo Brasil-Portugal e a coordenação internacional de direitos sociais

O eixo Brasil-Portugal assume relevo particular não apenas pela intensidade das relações históricas, culturais e migratórias entre os dois países, mas também pela densidade prática dos pedidos administrativos de totalização e reconhecimento de direitos. A comunidade brasileira em Portugal é numericamente expressiva, o que amplia a relevância institucional do bom funcionamento dos mecanismos de ligação e coordenação. Como observa Carvalho, ao analisar os fluxos migratórios brasileiros contemporâneos, a intensificação da mobilidade internacional de brasileiros nas últimas décadas produziu novos desafios para a articulação entre sistemas nacionais de proteção social¹³.

Nesse mesmo sentido, Martínez Pizarro e Villa destacam que a crescente mobilidade laboral na América Latina e no espaço ibero-americano impõe a necessidade de mecanismos eficazes de coordenação entre sistemas de seguridade social¹⁴, evidenciando que a proteção social transnacional depende não apenas de instrumentos normativos, mas da sua efetiva operacionalização administrativa.

¹² Silva, V. F. da. (2017). *Direitos sociais e justiça administrativa*. Lisboa: AAFDL, p. 203.

¹³ Carvalho, J. A. M. (2006). *Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: Algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido*. In Ministério da Previdência Social (Ed.), *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social, p. 15.

¹⁴ Martínez Pizarro, J., & Villa, M. (2006). *Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe*. In Ministério da Previdência Social (Org.), *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social, p. 120.

A relevância do eixo Brasil-Portugal também se manifesta na aplicação concreta dos acordos internacionais de previdência social, especialmente no que se refere à totalização de períodos contributivos e à exportação de prestações. Conforme aponta Gonzalez, a efetivação dos acordos internacionais de previdência social depende diretamente da atuação administrativa e da capacidade institucional de processar e reconhecer direitos em contexto transnacional¹⁵.

Essa realidade reforça a necessidade de leitura integrada entre Direito Administrativo, Direito Previdenciário Internacional, estatuto migratório e documentação, especialmente quando se trata de planejamento previdenciário internacional e de proteção de famílias migrantes. Nessa linha, Costa Filho sublinha que a proteção previdenciária dos trabalhadores migrantes exige não apenas a existência de acordos internacionais, mas a sua aplicação eficiente, com adequada gestão documental e cooperação entre instituições¹⁶.

Desse modo, o eixo Brasil-Portugal revela-se como espaço privilegiado para a análise crítica da coordenação internacional de direitos sociais, na medida em que concentra desafios concretos relacionados à prova documental, à comunicação interinstitucional e à efetividade das decisões administrativas, constituindo campo empírico relevante para a investigação proposta.

1.4 Boa administração como parâmetro de análise

A boa administração constitui, na presente dissertação, parâmetro central de aferição da legitimidade, racionalidade e justiça da atuação administrativa em contexto transnacional. Trata-se de um conceito jurídico-normativo que transcende a mera legalidade estrita, incorporando exigências de qualidade decisória, respeito aos direitos fundamentais e eficiência na atuação pública. Conforme dispõe a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, “todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável¹⁷.”

¹⁵ Gonzalez, M. J. J. (2011). *Análise da efetivação dos acordos internacionais de previdência social*. Revista de Direito Sanitário, p. 128.

¹⁶ Costa Filho, W. G. L. da. (2024). *Seguridade social transnacional e proteção previdenciária dos trabalhadores migrantes no Brasil*. Revista Foco – Direito e Políticas Públicas, p. 59.

¹⁷ União Europeia. (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326, Art. 41.

No plano doutrinário, a boa administração é compreendida como verdadeiro direito fundamental dos administrados. Nesse sentido, Juarez Freitas sustenta que o direito fundamental à boa administração pública implica atuação estatal eficiente, transparente, proporcional e comprometida com a concretização dos direitos fundamentais¹⁸. De modo convergente, J. M. Mendes destaca que a boa administração se projeta como critério de legitimação da atuação administrativa, exigindo decisões fundamentadas, imparciais e orientadas à tutela efetiva dos direitos¹⁹.

Entre os vetores estruturantes da boa administração assumem especial relevo a legalidade, a transparência, a proporcionalidade, a eficiência, a fundamentação das decisões, a duração razoável do procedimento e a tutela administrativa efetiva. Tais elementos não apenas conformam o agir administrativo, como também funcionam como parâmetros de controlo da atuação estatal, especialmente em contextos de elevada complexidade procedimental. Como observa José dos Santos Carvalho Filho, a Administração Pública deve atuar em conformidade com padrões de eficiência e razoabilidade, evitando formalismos excessivos que comprometam a realização dos fins públicos²⁰.

Em matéria de segurança social internacional, essas garantias assumem importância acrescida, uma vez que a burocracia probatória, a fragmentação institucional e as dificuldades de cooperação entre Estados podem comprometer a efetividade de direitos diretamente ligados à subsistência, à velhice, à incapacidade, à viuvez e à proteção familiar. Conforme sublinha Paul Craig, no âmbito do direito administrativo europeu, os princípios da boa administração desempenham papel essencial na garantia de decisões justas e eficientes em contextos transnacionais, marcados por múltiplos níveis de governança²¹.

Desse modo, a boa administração revela-se não apenas como um ideal normativo, mas como verdadeiro instrumento de análise crítica da atuação administrativa nos acordos internacionais de segurança social, permitindo

¹⁸ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 55.

¹⁹ Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina, p. 87.

²⁰ Carvalho Filho, J. dos S. (2023). *Manual de direito administrativo* (37ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 38.

²¹ Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press., p. 412.

identificar disfunções procedimentais, excessos formais e falhas institucionais que impactam diretamente a efetividade dos direitos sociais em contexto transnacional.

1.5 Enquadramento metodológico da investigação

A presente investigação insere-se no domínio do Direito Administrativo e do Direito da Segurança Social em contexto transnacional, assumindo uma orientação epistemológica predominantemente jurídico-dogmática, com abertura a contributos jurídico-sociológicos e funcionais. Tal opção metodológica justifica-se pela necessidade de compreender não apenas o conteúdo normativo dos instrumentos jurídicos aplicáveis, mas também a forma como estes são interpretados e operacionalizados pelas administrações públicas em contextos concretos. Nesse sentido, como assinala Luís Roberto Barroso, a interpretação jurídica contemporânea exige a consideração do direito em ação, isto é, da norma aplicada à realidade concreta, em diálogo com os valores constitucionais²².

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota uma abordagem qualitativa, comparativa e exploratória. A natureza qualitativa permite a análise aprofundada de estruturas normativas, práticas administrativas e padrões decisórios, privilegiando a compreensão dos fenômenos jurídicos em sua complexidade. A dimensão comparativa, por sua vez, revela-se essencial para o confronto entre diferentes modelos jurídicos e institucionais, especialmente no eixo Brasil-Portugal. Conforme destacam Konrad Zweigert e Hein Kötz, o método comparado permite identificar soluções funcionais para problemas jurídicos comuns, independentemente das diferenças formais entre os sistemas²³.

A investigação apresenta ainda caráter exploratório, na medida em que se dedica à identificação e sistematização de problemas práticos recorrentes na aplicação administrativa dos acordos internacionais de segurança social, tema que, embora relevante, ainda carece de tratamento sistemático sob a ótica da boa administração. Nesse contexto, como observa Mauro Cappelletti, a pesquisa jurídica contemporânea deve expandir-se para além da análise normativa

²² Barroso, L. R. (2020). *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, p. 327.

²³ Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introduction to comparative law* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 34.

tradicional, incorporando a dimensão empírica e funcional do direito, especialmente no que se refere à efetividade dos direitos²⁴.

Serão utilizadas, como técnicas de investigação, o levantamento bibliográfico, a análise documental, a análise normativa e o estudo de casos práticos paradigmáticos. O corpus da pesquisa integra instrumentos internacionais de coordenação previdenciária, fontes normativas internas brasileiras e portuguesas, doutrina especializada e exemplos concretos relacionados à exigência documental excessiva, à aceitação ou recusa de documentos estrangeiros e às controvérsias quanto à valoração da prova. Essa abordagem metodológica permite articular teoria e prática, contribuindo para uma análise crítica da atuação administrativa e para a formulação de propostas de aperfeiçoamento procedimental.

2 OS DEZ PONTOS POLÊMICOS NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS ACORDOS INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA SOCIAL

Para efeitos desta dissertação, os dez pontos polêmicos são apresentados como categorias analíticas estruturantes. Eles não possuem todos o mesmo grau de aprofundamento ao longo do trabalho, uma vez que o foco central recairá sobre a dificuldade de comprovação da documentação; ainda assim, a sua enumeração é indispensável para revelar o contexto global em que o problema documental se insere.

2.1 Exigência documental excessiva ou desproporcional

A instrução de processos administrativos no âmbito da segurança social internacional tem sido marcada, não raras vezes, por exigências documentais cumulativas que ultrapassam o necessário à verificação dos pressupostos do direito. A multiplicação de formulários, traduções juramentadas, apostilas, certidões e comprovativos, muitas vezes já disponíveis por outras vias institucionais, revela um padrão de atuação administrativa que tende ao formalismo excessivo. Embora tais exigências possam ser justificadas em nome da segurança jurídica, tornam-se problemáticas quando se afastam da finalidade

²⁴ Cappelletti, M. (1993). *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 15.

protetiva do procedimento administrativo. Como observa Juarez Freitas, o formalismo administrativo não pode converter-se em obstáculo à realização dos direitos fundamentais, devendo ser interpretado à luz da proporcionalidade e da eficiência²⁵.

Nesse contexto, a rigidez documental deixa de operar como técnica de verificação razoável e passa a assumir função excludente, especialmente para migrantes cujas trajetórias são marcadas por descontinuidades documentais e pluralidade de ordenamentos jurídicos. A exigência reiterada de documentos já produzidos ou acessíveis por cooperação institucional evidencia falhas na articulação administrativa e compromete a efetividade dos acordos internacionais. Conforme destaca Paul Craig, no âmbito do direito administrativo europeu, “os princípios da boa administração exigem que os procedimentos sejam conduzidos de forma eficiente e sem imposição de encargos desnecessários aos administrados” (Craig, 2012, p. 410).

O primeiro ponto polêmico identificado, portanto, consiste no formalismo exacerbado na exigência de documentos para instrução dos processos administrativos previdenciários internacionais. Em vez de funcionar como instrumento de verificação razoável dos pressupostos do direito, a documentação passa, em muitos casos, a operar como verdadeira barreira de acesso à proteção social. Tal realidade contraria não apenas os princípios da boa administração, mas também a lógica de coordenação internacional dos sistemas de segurança social, que pressupõe cooperação institucional e circulação eficiente de informação.

Sob essa perspectiva, a exigência documental deve ser interpretada à luz do princípio da proporcionalidade, exigindo adequação, necessidade e razoabilidade na sua imposição. Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Administração Pública não pode impor exigências inúteis ou desnecessárias ao administrado, devendo atuar com razoabilidade e finalidade pública²⁶. Assim, a superação do formalismo excessivo revela-se condição essencial para a concretização dos direitos previdenciários em contexto transnacional, especialmente no que se refere à proteção de sujeitos em situação de vulnerabilidade documental.

²⁵ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 123.

²⁶ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 96.

2.2 Dificuldade de comprovação documental em contexto transnacional

A comprovação documental em contexto transnacional apresenta desafios que transcendem a mera quantidade de documentos exigidos, assumindo natureza estrutural e sistêmica. A dificuldade manifesta-se sob múltiplas formas: obtenção de documentos emitidos no exterior, circulação entre organismos de ligação, necessidade de certificação, apostilamento e tradução, divergências terminológicas entre ordenamentos jurídicos, incompatibilidades entre sistemas de registo civil e contributivo, bem como limitações tecnológicas na troca de informações entre administrações. Nesse cenário, o fato juridicamente relevante frequentemente ocorre em ambiente institucional distinto, com língua, procedimentos e categorias jurídicas próprias, o que exige uma Administração apta a lidar com trajetórias de vida internacionalizadas.

Essa realidade impõe uma releitura do ônus probatório no âmbito administrativo, sobretudo em matéria de direitos sociais. Não se revela juridicamente adequado transferir integralmente para o administrado o encargo decorrente da fragmentação territorial da prova. Como assinala Juarez Freitas, a Administração Pública deve atuar de modo cooperativo, reduzindo entraves burocráticos e promovendo a efetividade dos direitos fundamentais, especialmente em situações de vulnerabilidade²⁷.

A comprovação de vínculos contributivos, estados civis, períodos de trabalho, dependência econômica, prova de vida e outros fatos juridicamente relevantes depende, em contexto transnacional, da atuação coordenada entre diferentes autoridades nacionais. Tal dinâmica envolve a emissão de documentos por entidades estrangeiras, a sua circulação por intermédio de organismos de ligação, a eventual necessidade de autenticação ou apostilamento, nos termos da Convenção da Haia de 1961, bem como a sua tradução e posterior aceitação pela autoridade administrativa competente.

No âmbito europeu, a complexidade da prova transnacional tem sido enfrentada mediante mecanismos de cooperação administrativa estruturada. Conforme destaca Paul Craig, a cooperação entre administrações nacionais constitui elemento essencial para assegurar a efetividade dos direitos em

²⁷ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 134.

contextos transfronteiriços, reduzindo encargos indevidos impostos aos particulares²⁸. Essa lógica encontra expressão normativa no sistema de coordenação da segurança social da União Europeia, que privilegia a troca institucional de informações em detrimento da sobrecarga probatória do administrado.

No entanto, fora desse modelo altamente integrado, como no caso dos acordos bilaterais, persistem dificuldades relevantes. A ausência de padronização documental, a morosidade na comunicação entre organismos e a falta de interoperabilidade entre sistemas administrativos contribuem para a insegurança jurídica e para a morosidade na concessão de benefícios. Como observa Valerio de Oliveira Mazzuoli, a cooperação internacional eficaz depende não apenas da existência de tratados, mas da capacidade administrativa dos Estados de implementá-los de forma coordenada e funcional²⁹.

Desse modo, a dificuldade de comprovação documental em contexto transnacional revela-se como um dos principais entraves à efetividade dos direitos de segurança social, exigindo soluções que reforcem a cooperação interinstitucional, a simplificação procedimental e a valorização de meios alternativos de prova, em consonância com os princípios da boa administração e da proteção efetiva dos direitos sociais.

2.3 Incerteza quanto ao valor probatório de documentos estrangeiros

Mesmo quando a documentação é apresentada pelo administrado, subsiste frequentemente incerteza quanto ao seu valor probatório, o que compromete a previsibilidade procedimental e enfraquece a confiança legítima do particular na atuação administrativa. A problemática não se limita à existência formal do documento, mas envolve a sua aceitação, valoração e eficácia jurídica no âmbito do processo administrativo, especialmente quando emitido por autoridade estrangeira.

Essa incerteza decorre, em grande medida, da ausência de critérios uniformes para o reconhecimento e a valoração da prova documental estrangeira, o que abre espaço para decisões administrativas divergentes e, por vezes, arbitrárias. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a Administração

²⁸ Craig, P. (2012). *EU administrative law (2nd ed.)*. Oxford: Oxford University Press, p. 408.

²⁹ Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público (15ª ed.)*. São Paulo: Forense, p. 512.

Pública deve atuar com base em critérios objetivos e previsíveis, sob pena de violação dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima³⁰.

No plano do direito internacional, a aceitação de documentos estrangeiros está frequentemente condicionada a mecanismos formais de validação, como a legalização consular ou o apostilamento, conforme previsto na Convenção da Haia de 1961. Contudo, tais mecanismos garantem apenas a autenticidade formal do documento, não resolvendo, por si só, as controvérsias quanto ao seu conteúdo, alcance e valor probatório no ordenamento de destino.

A ausência de parâmetros claros para a valoração da prova documental estrangeira compromete a coerência decisória e pode conduzir à rejeição injustificada de elementos probatórios relevantes. Nesse sentido, Juarez Freitas enfatiza que a atuação administrativa deve ser orientada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade, evitando decisões que desconsiderem elementos probatórios idôneos sem fundamentação adequada³¹.

Ademais, a incerteza quanto ao valor probatório afeta diretamente o princípio da proteção da confiança legítima, na medida em que o administrado não dispõe de parâmetros seguros para prever quais documentos serão aceites ou rejeitados. Como destaca J. M. Mendes, a confiança dos particulares na atuação administrativa depende da estabilidade, previsibilidade e coerência das decisões administrativas³².

Desse modo, a superação desse ponto crítico exige a construção de critérios mais claros e uniformes para a aceitação e valoração da prova documental estrangeira, bem como o reforço da fundamentação das decisões administrativas, em consonância com os princípios da boa administração e da segurança jurídica.

³⁰ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 103.

³¹ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 141.

³² Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina, p. 92.

2.4 Divergências interpretativas entre normas internas e acordos internacionais

As divergências interpretativas entre normas internas e acordos internacionais constituem um dos principais entraves à efetividade da coordenação internacional em matéria de segurança social. Embora os acordos internacionais tenham por finalidade harmonizar a aplicação de direitos em contexto transnacional, verifica-se, na prática administrativa, a prevalência de interpretações restritivas fundadas em regulamentos internos, em detrimento de soluções mais cooperativas e protetivas previstas nos instrumentos internacionais.

Essa assimetria interpretativa decorre, em parte, da tensão entre a autonomia normativa interna e os compromissos internacionais assumidos pelos Estados. No entanto, no plano jurídico, os tratados internacionais regularmente incorporados ao ordenamento interno vinculam a atuação administrativa, devendo ser aplicados de forma prioritária quando mais favoráveis à efetivação dos direitos. Como leciona Valerio de Oliveira Mazzuoli, os tratados internacionais, uma vez incorporados, integram o ordenamento jurídico interno e vinculam a atuação estatal, inclusive administrativa³³.

A aplicação restritiva de normas internas em detrimento dos acordos internacionais compromete a finalidade desses instrumentos, que é precisamente evitar lacunas de proteção e assegurar a continuidade dos direitos sociais. Nesse sentido, Paul Craig destaca que, em contextos transnacionais, a coerência entre diferentes níveis normativos é essencial para garantir a efetividade dos direitos e evitar conflitos interpretativos prejudiciais aos particulares³⁴.

Além disso, tais divergências fragilizam o princípio da boa administração, na medida em que geram decisões inconsistentes, imprevisíveis e, por vezes, contraditórias. Como observa José dos Santos Carvalho Filho, a Administração Pública deve atuar em conformidade com o ordenamento jurídico como um todo, respeitando a hierarquia normativa e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado³⁵.

³³ Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense, p. 389.

³⁴ Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 421

³⁵ Carvalho Filho, J. dos S. (2023). *Manual de direito administrativo* (37ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 52.

No contexto específico dos acordos internacionais de segurança social, a superação dessas divergências exige uma interpretação sistemática e teleológica, orientada pela finalidade protetiva dos instrumentos internacionais e pelos princípios da cooperação entre Estados. A prevalência de leituras restritivas baseadas exclusivamente em normas internas compromete não apenas a eficácia dos acordos, mas também a confiança dos administrados na atuação administrativa.

Desse modo, a harmonização interpretativa entre normas internas e acordos internacionais revela-se condição indispensável para a efetividade dos direitos sociais em contexto transnacional, exigindo uma atuação administrativa coerente, integrada e orientada pelos princípios da boa administração.

2.5 Falhas de cooperação interinstitucional entre organismos de ligação

A cooperação interinstitucional constitui elemento estruturante do funcionamento dos acordos internacionais de segurança social, especialmente por meio dos chamados organismos de ligação, responsáveis por operacionalizar a comunicação entre as administrações dos Estados contratantes. No contexto brasileiro, a Resolução INSS/PRES n.º 136/2010 explicita essa centralidade ao atribuir a tais organismos a função de intermediar solicitações, transmitir formulários, prestar esclarecimentos e assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos acordos internacionais.

Todavia, quando esses organismos não operam de forma eficiente, ou quando sua atuação é esvaziada por práticas administrativas que transferem ao administrado o encargo da comunicação institucional, o sistema perde coerência funcional. Nesses casos, o particular passa a desempenhar um papel que deveria ser próprio da Administração, assumindo o ônus da circulação de informações entre Estados. Tal distorção compromete a lógica de coordenação internacional e agrava as dificuldades probatórias já existentes.

A coordenação internacional exige intercâmbio célere, padronizado e fiável de informações entre organismos de ligação, institutos previdenciários, serviços consulares e demais entidades administrativas. Como destaca Valerio de Oliveira Mazzuoli, a efetividade dos tratados internacionais depende da atuação coordenada dos órgãos internos responsáveis pela sua execução³⁶.

³⁶ Mazzuoli, V. de O. (2023). Direito internacional público (15ª ed.). São Paulo: Forense, p. 515.

Quando essa articulação falha, o administrado é frequentemente compelido a suprir, por meios próprios, a deficiência comunicacional entre instituições estatais.

No âmbito do direito administrativo europeu, a cooperação entre administrações é tratada como elemento essencial para a efetividade dos direitos em contextos transnacionais. Conforme observa Paul Craig, a cooperação administrativa entre autoridades nacionais é indispensável para assegurar a aplicação uniforme e eficaz das normas em contextos transfronteiriços³⁷.

A falha na cooperação interinstitucional, portanto, não representa mero problema organizacional, mas verdadeira disfunção estrutural que compromete a efetividade dos acordos internacionais e viola princípios fundamentais da boa administração, em especial a eficiência, a colaboração institucional e a proteção do administrado.

2.6 Morosidade procedimental e duração excessiva da tramitação

A complexidade inerente aos processos administrativos em contexto transnacional frequentemente resulta em morosidade excessiva na apreciação dos pedidos, comprometendo a tutela efetiva do administrado e esvaziando a utilidade prática dos direitos reconhecidos em abstrato. A tramitação envolvendo múltiplas jurisdições, organismos de ligação, validação documental e intercâmbio de informações contribui para a dilação temporal dos procedimentos, muitas vezes sem justificativa proporcional.

A duração razoável do procedimento constitui elemento essencial da boa administração e encontra reconhecimento expresso na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ao estabelecer que os assuntos devem ser tratados “num prazo razoável” pelas autoridades competentes³⁸. Tal exigência não se limita ao contexto europeu, sendo amplamente reconhecida como princípio estruturante do direito administrativo contemporâneo.

No plano doutrinário, J. M. Mendes destaca que a duração excessiva dos procedimentos administrativos compromete diretamente a efetividade dos direitos, afirmando que a demora injustificada na atuação administrativa pode

³⁷ Craig, P. (2012). *EU administrative law (2nd ed.)*. Oxford: Oxford University Press, p. 405.

³⁸ União Europeia. (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326, art.41.

equivaler, na prática, à negação do próprio direito³⁹. De forma convergente, Juarez Freitas sustenta que a eficiência administrativa implica não apenas a correção das decisões, mas também a sua tempestividade, sob pena de frustração dos direitos fundamentais⁴⁰.

Em matéria de segurança social internacional, a morosidade assume contornos ainda mais graves, uma vez que os direitos envolvidos, como pensões, prestações por incapacidade ou benefícios de sobrevivência, possuem natureza alimentar e estão diretamente ligados à subsistência do administrado. A demora na concessão desses benefícios pode gerar situações de vulnerabilidade económica e social, contrariando a finalidade protetiva dos sistemas de segurança social.

Assim, a superação da morosidade procedimental exige não apenas melhorias organizacionais, mas uma reconfiguração da atuação administrativa orientada pelos princípios da eficiência, da celeridade e da cooperação interinstitucional, de modo a assegurar a efetividade dos direitos em tempo útil.

2.7 Gestão problemática da territorialidade administrativa

Os acordos internacionais de segurança social foram concebidos precisamente para mitigar os efeitos da fragmentação territorial dos sistemas nacionais, permitindo a coordenação de direitos e a continuidade da proteção social em contextos de mobilidade. Contudo, na prática administrativa, persiste uma gestão fortemente condicionada por lógicas territoriais rígidas, que dificultam a plena operacionalização desses instrumentos.

A atuação administrativa tende, muitas vezes, a reproduzir limites nacionais na análise de situações jurídicas que, por sua natureza, são transnacionais. Tal postura compromete a efetividade dos acordos e revela uma tensão entre a lógica cooperativa internacional e a tradição administrativa estatal. Como observa Valerio de Oliveira Mazzuoli, a eficácia dos tratados internacionais depende da superação de práticas internas que restrinjam a sua aplicação plena no plano doméstico⁴¹.

³⁹ Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina, p. 101.

⁴⁰ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 89.

⁴¹ Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense, p. 401.

No contexto europeu, a superação dessa lógica territorial tem sido enfrentada por meio de mecanismos de coordenação que privilegiam a circulação de informações e o reconhecimento mútuo de atos administrativos. Conforme destaca Paul Craig, a governança administrativa em contextos transnacionais exige a flexibilização de fronteiras jurídicas tradicionais em favor de soluções cooperativas⁴².

A persistência de uma territorialidade rígida, portanto, revela-se incompatível com a natureza dos acordos internacionais de segurança social, exigindo uma reconfiguração da atuação administrativa orientada por princípios de cooperação, integração funcional e reconhecimento mútuo.

2.8 Insuficiência de informação e comunicação com o administrado

A insuficiência de informação e a deficiência na comunicação entre a Administração e o administrado constituem entraves significativos à adequada instrução dos processos administrativos em matéria de segurança social internacional. A ausência de orientações claras sobre documentos necessários, formulários aplicáveis, prazos e canais institucionais gera insegurança jurídica, repetição de diligências e indeferimentos evitáveis.

A transparência e o dever de informação são elementos centrais da boa administração, funcionando como instrumentos de equilíbrio na relação entre Administração e administrado. Nesse sentido, J. M. Mendes afirma que a Administração tem o dever de prestar informações claras, completas e acessíveis, sob pena de comprometer a efetividade dos direitos dos particulares⁴³.

A deficiência comunicacional revela, ainda, uma assimetria estrutural, na medida em que o administrado, especialmente em contexto migratório, frequentemente não dispõe de conhecimento técnico ou acesso facilitado às informações necessárias. Como observa José dos Santos Carvalho Filho, a transparência administrativa constitui condição indispensável para o exercício pleno dos direitos pelos administrados⁴⁴.

⁴² Craig, P. (2012). *EU administrative law (2nd ed.)*. Oxford: Oxford University Press, p. 398.

⁴³ Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina, p. 76.

⁴⁴ Carvalho Filho, J. dos S. (2023). *Manual de direito administrativo (37ª ed.)*. São Paulo: Atlas, p. 41.

Desse modo, a insuficiência de informação compromete não apenas a eficiência procedimental, mas também a legitimidade da atuação administrativa, exigindo políticas de comunicação mais claras, acessíveis e orientadas ao cidadão.

2.9 Fundamentação insuficiente das decisões administrativas

A fundamentação das decisões administrativas constitui garantia essencial do Estado de Direito, permitindo o controlo da legalidade, a transparência da atuação estatal e a proteção dos direitos dos administrados. No âmbito dos processos de segurança social internacional, a insuficiência de fundamentação revela-se particularmente problemática, sobretudo quando os indeferimentos se baseiam em alegada falta, inadequação ou insuficiência documental.

A ausência de motivação clara e detalhada impede o administrado de compreender as razões da decisão, dificulta o exercício do contraditório e compromete a possibilidade de revisão administrativa ou judicial. Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a motivação é requisito essencial do ato administrativo, sendo indispensável para a sua validade e para o controlo da sua legalidade⁴⁵.

No mesmo sentido, J. M. Mendes destaca que a fundamentação adequada das decisões administrativas constitui expressão direta do princípio da boa administração, exigindo clareza, coerência e suficiência argumentativa⁴⁶.

A fundamentação insuficiente, portanto, não é apenas um vício formal, mas um fator que compromete a efetividade dos direitos e a confiança do administrado na atuação estatal, exigindo o reforço dos deveres de motivação e transparência.

2.10 Desconformidade com as garantias de boa administração

A análise dos pontos críticos anteriormente identificados permite reconhecer a existência de um quadro global de desconformidade com as garantias de boa administração na atuação administrativa dos acordos internacionais de segurança social. Quando a exigência documental se torna

⁴⁵ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 219.

⁴⁶ Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina, p. 94.

excessiva, a cooperação interinstitucional falha, os prazos se alongam, a comunicação é deficiente e a fundamentação das decisões é insuficiente, verifica-se uma atuação administrativa que se afasta dos parâmetros de legalidade, eficiência, proporcionalidade e tutela efetiva dos direitos.

A boa administração, enquanto direito fundamental, impõe à Administração Pública o dever de atuar de forma racional, transparente e orientada à concretização dos direitos dos administrados. Conforme estabelece a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, os cidadãos têm direito a uma atuação administrativa imparcial, equitativa e em prazo razoável⁴⁷.

No plano doutrinário, Juarez Freitas sustenta que a boa administração não se esgota na legalidade formal, exigindo resultados concretos compatíveis com os direitos fundamentais⁴⁸. De forma convergente, Paul Craig enfatiza que os princípios da boa administração desempenham papel central na legitimação da atuação administrativa em contextos complexos e transnacionais⁴⁹.

Desse modo, a desconformidade identificada não deve ser compreendida como um conjunto de falhas isoladas, mas como manifestação de um problema estrutural na execução administrativa dos acordos internacionais de segurança social. A superação desse quadro exige não apenas ajustes pontuais, mas uma reorientação global da atuação administrativa, fundada nos princípios da boa administração, na cooperação interinstitucional e na centralidade da proteção dos direitos sociais.

3 A DIFICULDADE DE COMPROVAÇÃO DOCUMENTAL COMO NÚCLEO PROBLEMÁTICO

3.1 A centralidade da documentação no processo administrativo previdenciário internacional

A documentação assume, no âmbito do processo administrativo previdenciário internacional, uma função que ultrapassa a mera dimensão instrumental, constituindo-se como verdadeiro elemento estruturante da própria possibilidade de reconhecimento do direito. Não se trata apenas de suporte

⁴⁷

União Europeia. (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326.

⁴⁸ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 67.

⁴⁹ Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 430.

material do procedimento, mas da condição de inteligibilidade jurídica da trajetória contributiva e migratória do administrado. Em contextos transnacionais, nos quais os fatos juridicamente relevantes se distribuem por múltiplas jurisdições, a prova documental torna-se o principal meio de reconstrução jurídica da vida laboral e pessoal do requerente.

Nesse sentido, a ausência ou insuficiência de documentação impede a concretização de mecanismos essenciais dos acordos internacionais, como a totalização de períodos contributivos, que permanece, nessas hipóteses, no plano meramente abstrato. Por outro lado, a imposição de exigências documentais excessivamente formalizadas pode transformar o procedimento administrativo em um sistema de exclusão indireta, dificultando ou mesmo inviabilizando o acesso ao direito. Como observa Juarez Freitas, a atuação administrativa deve evitar formalismos desnecessários que comprometam a realização concreta dos direitos fundamentais⁵⁰.

É precisamente nessa tensão entre a necessidade de prova e o risco de formalismo excessivo que se concentram os principais desafios do processo administrativo previdenciário internacional. A documentação, ao mesmo tempo em que viabiliza o reconhecimento do direito, pode também funcionar como barreira, quando submetida a critérios desproporcionais ou desconectados da finalidade protetiva do sistema. Tal ambivalência revela a centralidade da prova documental como núcleo problemático da atuação administrativa.

Entre os dez pontos polêmicos identificados nesta investigação, a dificuldade de comprovação documental ocupa posição central por representar o ponto de convergência dos demais problemas estruturais analisados. A exigência excessiva (2.1), a dificuldade estrutural da prova transnacional (2.2), a incerteza quanto ao valor probatório (2.3), as falhas de cooperação institucional (2.5) e a morosidade procedimental (2.6) manifestam-se, em última instância, na forma como a documentação é exigida, produzida, interpretada e valorada pela Administração.

A documentação constitui, assim, o instrumento por excelência através do qual o administrado demonstra vínculos contributivos, períodos de trabalho, dependência econômica, estado civil, prova de vida e demais circunstâncias

⁵⁰ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 121.

juridicamente relevantes para a obtenção ou manutenção de prestações sociais. Como destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a atuação administrativa deve orientar-se por critérios de razoabilidade e finalidade, evitando a imposição de exigências que não se mostrem necessárias à verificação do direito⁵¹.

Além disso, a centralidade da documentação exige uma atuação administrativa orientada pela cooperação interinstitucional e pela valorização de meios alternativos de prova, especialmente em contextos transnacionais. Conforme sublinha Valerio de Oliveira Mazzuoli, a efetividade dos instrumentos internacionais depende da capacidade dos Estados de operacionalizar, de forma coordenada, os mecanismos de reconhecimento de direitos⁵².

Desse modo, a documentação não pode ser compreendida apenas como requisito formal do procedimento, mas como elemento central da própria realização dos direitos de segurança social em contexto transnacional. A sua gestão adequada, equilibrando rigor jurídico e flexibilidade procedimental, revela-se condição indispensável para a efetividade dos acordos internacionais e para a concretização das garantias de boa administração.

3.2 O papel dos Organismos de Ligação no sistema brasileiro

A disciplina administrativa dos acordos internacionais de segurança social no Brasil revela uma opção normativa de elevada relevância: a comprovação do tempo de seguro ou de contribuição cumprido no exterior não se estrutura, em termos absolutos, como ônus integralmente concentrado no segurado, inserindo-se, ao contrário, numa lógica de cooperação administrativa entre Instituições Competentes e Organismos de Ligação. Esse desenho normativo afasta a concepção tradicional de um procedimento centrado exclusivamente na iniciativa probatória do administrado, aproximando-se de um modelo cooperativo orientado à efetividade dos direitos.

Os Organismos de Ligação podem ser compreendidos, à luz da regulamentação administrativa brasileira, nomeadamente da Resolução INSS/PRES n.º 136/2010, como estruturas institucionais designadas pelas autoridades competentes para assegurar a comunicação entre os Estados contratantes, viabilizando o intercâmbio de formulários, certificados, pedidos de

⁵¹ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 98.

⁵² Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense, p. 514.

informação e demais elementos necessários à aplicação dos acordos internacionais. Trata-se, portanto, de instâncias operacionais essenciais à execução dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Essa arquitetura normativa é particularmente significativa porque evidencia que o sistema jurídico brasileiro foi concebido para funcionar de forma cooperativa, e não para exigir do migrante a reconstrução solitária da sua trajetória contributiva internacional. Como observa Valerio de Oliveira Mazzuoli, a eficácia dos tratados internacionais depende da atuação coordenada dos órgãos internos responsáveis pela sua execução⁵³. Nesse sentido, os Organismos de Ligação desempenham papel fundamental na concretização prática dos acordos, funcionando como canais institucionais de circulação de informação e de reconhecimento de direitos.

A centralidade desses organismos também se relaciona diretamente com os princípios da boa administração, em especial com os deveres de eficiência, cooperação e facilitação do exercício de direitos. A atuação administrativa em contexto transnacional não pode limitar-se a uma postura passiva de recepção de documentos, devendo envolver uma atuação proativa na obtenção e validação de informações junto às entidades estrangeiras competentes. Como destaca Juarez Freitas, a Administração Pública deve atuar de modo cooperativo e eficiente, promovendo a concretização dos direitos fundamentais e evitando a imposição de encargos desnecessários aos administrados⁵⁴.

No entanto, a prática administrativa revela que, em diversos casos, essa lógica cooperativa não se concretiza plenamente. A transferência indevida do ônus probatório ao administrado, a exigência direta de documentos que poderiam ser obtidos por via institucional e a fragilidade na comunicação entre organismos de ligação evidenciam uma disfunção na execução do modelo normativo. Tal distorção compromete a racionalidade do sistema e reforça as dificuldades de comprovação documental analisadas no item anterior.

Além disso, a ausência de atuação efetiva dos Organismos de Ligação enfraquece a própria finalidade dos acordos internacionais, que é precisamente a de superar as barreiras territoriais e administrativas à proteção social. Conforme assinala Paul Craig, em contextos transnacionais, a cooperação

⁵³ Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense, p. 515.

⁵⁴ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 133.

administrativa não é uma opção, mas uma condição necessária para a efetividade dos direitos⁵⁵.

Desse modo, o papel dos Organismos de Ligação deve ser compreendido não apenas como função administrativa acessória, mas como elemento central da estrutura de coordenação internacional dos sistemas de segurança social. A sua atuação eficiente e articulada constitui condição indispensável para a redução de entraves probatórios, para a racionalização dos procedimentos e para a efetiva concretização dos direitos previdenciários em contexto transnacional.

3.3 A Portaria DIRBEN/INSS n.º 995/2022, a Instrução Normativa PRES/INSS n.º 128/2022 e o Decreto n.º 3.048/1999

As fontes formais do direito previdenciário internacional relevantes para o presente estudo revelam um complexo e articulado sistema normativo, no qual se entrelaçam normas constitucionais, legais, regulamentares e convencionais. Para além dos acordos e tratados internacionais de segurança social, destacam-se, no plano interno brasileiro, a Constituição da República Federativa do Brasil, em especial os artigos 4.º, 5.º, 21, 49, 59 e 84, o Decreto n.º 3.048/1999, notadamente o seu artigo 382, bem como a Lei n.º 8.212/1991 e a Lei n.º 8.213/1991, que estruturam o regime geral de previdência social.

No plano infralegal, assumem especial relevância a Instrução Normativa PRES/INSS n.º 128/2022 e a Portaria DIRBEN/INSS n.º 995/2022, que disciplinam a operacionalização dos acordos internacionais no âmbito administrativo, estabelecendo procedimentos, fluxos de comunicação e critérios para análise documental. A esse conjunto somam-se a Resolução INSS/PRES n.º 136/2010 e a Resolução INSS/PRES n.º 295/2013, que tratam da organização administrativa e da atuação dos organismos de ligação, bem como a Portaria MTP n.º 1.477/2022, no que respeita ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), e a Portaria n.º 1.062/2020, com especial relevo para a prova de vida, biometria e identificação do segurado.

Esse conjunto normativo evidencia que a documentação internacional não pode ser compreendida como tema marginal ou meramente procedimental. Ao contrário, trata-se de elemento juridicamente estruturado, cuja disciplina

⁵⁵ Craig, P. (2012). *EU administrative law (2nd ed.)*. Oxford: Oxford University Press, p. 406.

envolve a definição de competências administrativas, a distribuição dos encargos probatórios, a validação de documentos estrangeiros e a regulamentação dos mecanismos de cooperação institucional. Como observa José dos Santos Carvalho Filho, a atuação administrativa deve ser compreendida de forma sistemática, em consonância com o conjunto do ordenamento jurídico e os fins públicos que o informam⁵⁶.

A regulamentação infralegal brasileira atribui, de forma expressa, aos Organismos de Ligação a função de promover o intercâmbio de comunicações, formulários, certificados e demais informações necessárias à aplicação dos acordos internacionais. Essa previsão confirma que o sistema foi concebido para operar com base na cooperação institucional, e não na sobrecarga probatória do administrado. Nesse sentido, a Portaria DIRBEN/INSS n.º 995/2022, ao disciplinar a aplicação de acordos como o celebrado entre Brasil e Portugal, admite a utilização de formulários de ligação e mecanismos de simplificação documental, evidenciando uma racionalidade normativa orientada à eficiência e à facilitação do reconhecimento de direitos.

O Decreto n.º 3.048/1999, por sua vez, ao regulamentar a previdência social, estabelece bases importantes para a articulação entre normas internas e acordos internacionais, especialmente no que se refere à comprovação de tempo de contribuição e à aplicação de instrumentos de coordenação. A sua interpretação deve ser realizada de forma integrada com as normas internacionais e infralegais, evitando leituras restritivas que comprometam a efetividade dos direitos.

Além disso, o sistema normativo brasileiro dialoga com instrumentos internacionais mais amplos, como as convenções da Organização Internacional do Trabalho, que estabelecem parâmetros de igualdade de tratamento, proteção social e coordenação de regimes, designadamente as Convenções números 102, 118, 121, 128, 130, 157 e 167. Tais instrumentos reforçam a necessidade de uma atuação administrativa orientada por padrões internacionais de proteção social e cooperação entre Estados.

Desse modo, o conjunto normativo analisado evidencia que a questão documental se encontra no centro da arquitetura jurídica da segurança social

⁵⁶ Carvalho Filho, J. dos S. (2023). *Manual de direito administrativo* (37ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 47.

internacional. A sua adequada compreensão exige uma leitura integrada entre diferentes níveis normativos, orientada pelos princípios da boa administração, da cooperação interinstitucional e da efetividade dos direitos. A disfunção observada na prática administrativa, portanto, não decorre da ausência de base normativa, mas da sua aplicação fragmentada, restritiva ou insuficientemente coordenada.

3.4 A prova documental e o planejamento previdenciário internacional

A prova documental assume papel estruturante não apenas no âmbito do processo administrativo previdenciário internacional, mas também na fase prévia de planejamento previdenciário em contexto migratório. O planejamento jurídico responsável, sobretudo quando voltado à mobilidade internacional, não pode limitar-se à identificação abstrata de períodos de trabalho ou contribuição no exterior, devendo necessariamente incorporar uma análise rigorosa das condições de comprovação futura desses elementos.

Nesse sentido, a literatura especializada em planejamento migratório e previdenciário tem enfatizado que a dimensão probatória constitui o ponto de partida de qualquer estratégia juridicamente consistente. Conforme sustenta Rita de Cássia da Silva, o planejamento previdenciário internacional exige uma verdadeira “auditoria da prova”, compreendida como a verificação prévia da existência, acessibilidade, autenticidade, circulação e suficiência dos documentos que poderão fundamentar o reconhecimento de direitos no plano administrativo ou jurisdicional (Silva, no prelo).

Essa perspectiva revela que a prova documental não é apenas um requisito posterior à formação do direito, mas um elemento condicionante da própria viabilidade do planejamento. Sem documentação idónea, verificável e potencialmente reconhecível pelas instituições competentes, o planejamento corre o risco de se reduzir a uma construção meramente especulativa, desprovida de segurança jurídica suficiente para sustentar decisões existenciais relevantes, como a migração, a mudança de regime contributivo ou a antecipação de benefícios.

O verdadeiro planejamento previdenciário internacional, portanto, exige mais do que a identificação hipotética de vínculos laborais ou contributivos: impõe a aferição antecipada da capacidade probatória desses vínculos à luz das

exigências administrativas dos diferentes ordenamentos envolvidos. Trata-se de deslocar o foco do “direito em tese” para o “direito demonstrável”, o que implica reconhecer que, em contexto transnacional, a efetividade do direito depende diretamente da robustez e da circulabilidade da prova documental.

Essa abordagem dialoga diretamente com os princípios da boa administração e da proteção da confiança legítima, na medida em que permite reduzir incertezas, prevenir indeferimentos e promover maior previsibilidade na atuação administrativa. Ao antecipar as exigências probatórias e estruturar a documentação de forma adequada, o planejamento contribui para mitigar os entraves identificados ao longo desta investigação, especialmente aqueles relacionados ao formalismo excessivo, à dificuldade de comprovação e à incerteza quanto ao valor probatório dos documentos estrangeiros.

Desse modo, a integração entre prova documental e planejamento previdenciário internacional revela-se não apenas desejável, mas essencial para a construção de um modelo de proteção social efetivo, racional e orientado à realidade da mobilidade humana contemporânea.

3.5 Famílias migrantes, mobilidade transnacional e fragmentação biográfica da prova

A realidade das famílias migrantes evidencia, de forma particularmente expressiva, o caráter eminentemente biográfico da prova documental em matéria previdenciária internacional. Diferentemente dos contextos estritamente nacionais, nos quais a trajetória contributiva e civil tende a ser registrada de forma relativamente contínua e homogênea, a mobilidade transnacional fragmenta essa narrativa em múltiplos registros dispersos por diferentes ordens jurídicas. Casamentos, nascimentos, óbitos, uniões de fato, dependência econômica, mudanças de domicílio, prova de vida e reconstituição de vínculos laborais deixam de constituir eventos juridicamente centralizados e passam a integrar um mosaico documental distribuído entre diversos sistemas administrativos.

Nesse cenário, a prova documental previdenciária ultrapassa o âmbito estrito dos registros contributivos, passando a englobar um conjunto heterogêneo de documentos, atos de estado civil, documentos de identificação, cadastros administrativos, comprovativos de residência e registros institucionais,

cuja articulação é essencial para o reconhecimento dos direitos sociais. Como observa João J. Gomes Canotilho, os direitos sociais dependem de uma atuação administrativa capaz de concretizar situações complexas da vida real, exigindo uma leitura integrada e funcional dos elementos jurídicos disponíveis⁵⁷.

A problemática documental torna-se ainda mais densa quando analisada a partir da dinâmica efetiva das famílias migrantes. Não se trata apenas de indivíduos com vínculos contributivos em mais de um Estado, mas de unidades familiares que se deslocam sucessivamente, reorganizando os seus centros de vida, relações jurídicas e referências institucionais. Esse fenómeno, amplamente estudado no campo das migrações internacionais, revela que a mobilidade contemporânea é marcada por trajetórias não lineares, com múltiplas entradas e saídas de diferentes sistemas normativos. Nesse sentido, Jorge Martínez Pizarro destaca que a migração internacional contemporânea caracteriza-se por fluxos complexos e trajetórias fragmentadas, que desafiam os mecanismos tradicionais de registro e proteção social⁵⁸.

Diante dessa realidade, a documentação deixa de ser um simples suporte formal do requerimento administrativo e passa a refletir a própria fragmentação biográfica do sujeito migrante. A dificuldade, portanto, não reside apenas na comprovação de um fato pretérito isolado, mas na reconstrução documental de uma trajetória de vida atravessada por múltiplas jurisdições, idiomas, sistemas administrativos e padrões probatórios. Trata-se de um desafio que exige da Administração uma abordagem mais flexível, contextualizada e orientada pela cooperação interinstitucional.

Essa fragmentação biográfica da prova coloca em evidência a inadequação de modelos administrativos excessivamente formalistas, que pressupõem continuidade documental e uniformidade de registros. Como adverte Juarez Freitas, a atuação administrativa deve ser orientada por critérios de razoabilidade e proporcionalidade, evitando a imposição de exigências incompatíveis com a realidade fática dos administrados⁵⁹.

⁵⁷ Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Vol. I, 4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, p. 817.

⁵⁸ Martínez Pizarro, J., & Villa, M. (2006). *Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe*. In Ministério da Previdência Social (Org.), *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social, p. 112.

⁵⁹ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 145.

Assim, a análise das famílias migrantes permite compreender que a problemática documental em matéria previdenciária internacional não é apenas técnica ou procedimental, mas profundamente ligada à condição humana da mobilidade. A reconstrução jurídica da trajetória do migrante exige uma Administração capaz de lidar com a complexidade biográfica, reconhecendo que a efetividade dos direitos sociais depende, em grande medida, da capacidade institucional de interpretar e integrar fragmentos documentais dispersos em uma narrativa juridicamente coerente.

3.6 Entraves operacionais: cadastro, contacto, endereço, conta bancária e circulação documental

A análise da prática administrativa, aliada à experiência profissional especializada, evidencia que a problemática da prova documental em contexto previdenciário internacional não se esgota nas exigências jurídicas formais, sendo significativamente agravada por entraves operacionais decorrentes da inadequação dos sistemas administrativos às realidades transnacionais. Tais obstáculos manifestam-se em múltiplas dimensões, incluindo incompatibilidades cadastrais, limitações tecnológicas e pressupostos administrativos ancorados em uma lógica estritamente nacional.

Entre os entraves mais recorrentes destacam-se a divergência de formatos de números telefónicos entre países, a inexistência de campos adequados para inserção de contactos internacionais em sistemas administrativos, a ausência de endereço fixo no país de origem, a perda ou inoperância de contas bancárias domésticas após a declaração de saída fiscal e as dificuldades de continuidade cadastral em plataformas estruturadas para usuários residentes. Esses elementos, embora à primeira vista possam parecer meramente técnicos ou informáticos, produzem efeitos jurídicos concretos, na medida em que condicionam o acesso, a comunicação e a própria tramitação dos processos administrativos.

A literatura sobre migrações internacionais já assinala que a mobilidade contemporânea desafia estruturas institucionais concebidas para populações territorialmente estáveis. Nesse sentido, João A. M. Carvalho destaca que os fluxos migratórios recentes revelam um processo complexo e amplamente desconhecido, marcado por dinâmicas que escapam às categorias

administrativas tradicionais⁶⁰. De forma convergente, Jorge Martínez Pizarro observa que as trajetórias migratórias contemporâneas implicam “múltiplas inserções institucionais e territoriais, exigindo adaptações nos mecanismos de proteção social” (Martínez Pizarro & Villa, 2006, p. 115).

No âmbito específico da segurança social internacional, esses entraves operacionais assumem particular gravidade, pois afetam diretamente a possibilidade de comunicação entre o administrado e a Administração, a juntada de documentos, o cumprimento de exigências e o acompanhamento do processo. A ausência de meios adequados para inserção de dados estrangeiros ou a exigência de elementos incompatíveis com a realidade migratória, como endereço nacional ativo ou conta bancária local, pode resultar na paralisação do procedimento ou até mesmo no indeferimento indireto do pedido.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, tais disfunções revelam uma violação indireta dos princípios da eficiência e da boa administração. Como sustenta Juarez Freitas, a atuação administrativa deve ser orientada por resultados efetivos, sendo inadmissível a manutenção de estruturas que inviabilizem, na prática, o exercício de direitos fundamentais (Freitas, 2014, p. 102). No mesmo sentido, J. M. Mendes enfatiza que a boa administração exige não apenas decisões corretas, mas também procedimentos funcionalmente adequados à realidade dos administrados (Mendes, 2011, p. 83).

Ademais, a insuficiência de adaptação dos sistemas administrativos à mobilidade internacional compromete a própria lógica dos acordos internacionais de segurança social, cuja finalidade é precisamente facilitar a coordenação entre sistemas e assegurar a continuidade da proteção social. Como aponta Gonzalez, a efetividade desses acordos depende não apenas de sua previsão normativa, mas da capacidade administrativa de implementá-los de forma eficiente e acessível⁶¹.

Desse modo, os entraves operacionais analisados não podem ser tratados como meras falhas periféricas, mas como elementos estruturais que

⁶⁰ Carvalho, J. A. M. (2006). *Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: Algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido*. In Ministério da Previdência Social (Ed.), *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social, p. 12.

⁶¹ Gonzalez, M. J. J. (2011). *Análise da efetivação dos acordos internacionais de previdência social*. Revista de Direito Sanitário, p. 130.

interferem diretamente na efetividade do direito. A superação desses obstáculos exige uma reconfiguração dos sistemas administrativos, com incorporação de soluções tecnológicas e procedimentais compatíveis com a realidade transnacional, sob pena de manutenção de um modelo que, embora juridicamente sofisticado, revela-se operacionalmente excludente.

3.7 O Processo Administrativo Previdenciário como espaço de organização da prova

A efetividade dos direitos previdenciários em contexto transnacional não se inicia no reconhecimento final do benefício, mas no momento inaugural da organização da prova no âmbito do processo administrativo. É nesse espaço procedimental que se constrói, de forma estruturada, a possibilidade concreta de acesso ao direito, mediante a transformação de uma trajetória migratória e contributiva, muitas vezes fragmentada, em uma narrativa documental juridicamente inteligível e apta à apreciação pela Administração.

O processo administrativo previdenciário deve, portanto, ser compreendido não apenas como um instrumento formal de tramitação de pedidos, mas como verdadeiro locus de racionalização e sistematização da prova. A entrevista inicial do administrado, a reconstrução rigorosa da sua trajetória laboral e migratória, a identificação dos documentos disponíveis, a antecipação de lacunas probatórias e a definição das estratégias de obtenção e circulação documental constituem etapas essenciais para a adequada instrução do requerimento.

Nesse contexto, a atuação do profissional especializado assume relevância decisiva, na medida em que permite converter uma narrativa dispersa em uma arquitetura probatória coerente, funcional e alinhada com os requisitos jurídicos e administrativos aplicáveis. Como destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o processo administrativo deve ser orientado por critérios de racionalidade e eficiência, de modo a assegurar não apenas a legalidade, mas também a efetividade da atuação administrativa⁶².

A centralidade da prova no processo administrativo previdenciário impõe, ainda, uma inversão metodológica relevante: o ponto de partida não deve ser a projeção abstrata do tempo de contribuição ou de trabalho no exterior, mas a

⁶² Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 689.

análise concreta daquilo que é documentalmente demonstrável. Isso implica distinguir entre três dimensões fundamentais: (i) o que efetivamente pode ser provado por meio de documentos existentes; (ii) o que pode ser obtido ou reconstruído por meio de cooperação institucional; e (iii) o que, embora materialmente verdadeiro, não dispõe de suporte documental suficiente para ser reconhecido no plano administrativo.

Tal distinção revela que a prova documental não é apenas um requisito formal, mas um verdadeiro critério de viabilidade jurídica do direito pretendido. Nesse sentido, Juarez Freitas enfatiza que a boa administração exige uma atuação orientada por resultados concretos e pela maximização da efetividade dos direitos fundamentais, o que inclui a adequada gestão da instrução probatória⁶³.

Adicionalmente, a organização da prova no processo administrativo deve ser compreendida à luz da lógica de cooperação que informa os acordos internacionais de segurança social. A utilização de formulários de ligação, a comunicação entre organismos competentes e a circulação institucional de informações constituem mecanismos destinados a reduzir o ônus probatório do administrado e a viabilizar o reconhecimento de direitos em contextos de mobilidade. Como observa Gonzalez, a efetividade dos acordos depende diretamente da capacidade administrativa de operacionalizar esses mecanismos de forma coordenada e eficiente⁶⁴.

Por fim, importa destacar que a qualidade da instrução probatória no processo administrativo condiciona não apenas o resultado imediato do requerimento, mas também eventuais fases subsequentes, incluindo a revisão administrativa e a tutela jurisdicional. Um processo bem instruído desde a origem tende a reduzir litígios, evitar indeferimentos desnecessários e assegurar maior celeridade na prestação do direito.

Dessa forma, o processo administrativo previdenciário afirma-se como espaço estratégico de organização da prova, no qual se decide, em larga medida, a própria possibilidade de concretização dos direitos sociais em contexto transnacional. A sua adequada condução exige não apenas

⁶³ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 121.

⁶⁴ Gonzalez, M. J. J. (2011). *Análise da efetivação dos acordos internacionais de previdência social*. Revista de Direito Sanitário, p. 128.

conhecimento jurídico, mas também capacidade técnica, visão estratégica e sensibilidade para lidar com a complexidade biográfica e documental que caracteriza a experiência migratória contemporânea.

3.8 O requerimento administrativo apto e a relevância da documentação mínima

Sob uma perspectiva funcional e garantística, o conceito de requerimento administrativo apto assume centralidade no processo administrativo previdenciário, especialmente em contextos transnacionais marcados pela complexidade documental. Não se trata de uma exigência meramente formal, mas de um verdadeiro pressuposto de acesso qualificado ao direito, na medida em que condiciona não apenas a análise administrativa do pedido, mas, em determinadas hipóteses, o próprio acesso à tutela jurisdicional.

No direito brasileiro, a exigência de prévio requerimento administrativo válido, dotado de um mínimo de elementos probatórios que permitam à Administração conhecer e apreciar o pedido, encontra respaldo tanto na construção jurisprudencial quanto na lógica do devido processo administrativo. O entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir do julgamento do RE 631.240/MG (Tema 350 da repercussão geral), estabelece que o acesso ao Poder Judiciário em matéria previdenciária pressupõe, como regra, a prévia provocação da Administração, o que implica a necessidade de formulação de um requerimento minimamente instruído e apto à análise⁶⁵.

Nesse sentido, a insuficiência documental não compromete apenas o êxito do pedido administrativo, mas pode afetar a própria configuração do interesse de agir em eventual demanda judicial, caso a Administração não tenha sido devidamente instada a apreciar o direito em bases concretas. Tal entendimento reforça a natureza substancial do Processo Administrativo Previdenciário (PAP), afastando a sua compreensão como etapa meramente burocrática e afirmando-o como espaço decisivo de concretização inicial do direito.

⁶⁵ Supremo Tribunal Federal. (2014). Recurso Extraordinário n.º 631.240/MG (Tema 350 da repercussão geral).

A exigência de documentação mínima deve, contudo, ser interpretada à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de modo a evitar que o requisito de aptidão do requerimento se converta em obstáculo indevido ao acesso ao direito. Como leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a atuação administrativa deve equilibrar a necessidade de instrução adequada do processo com a garantia de efetividade dos direitos dos administrados⁶⁶.

No mesmo sentido, Juarez Freitas destaca que a boa administração impõe a superação de formalismos excessivos que inviabilizem o exercício de direitos fundamentais, exigindo da Administração uma postura colaborativa e orientada à solução do caso concreto⁶⁷. Essa orientação é particularmente relevante em matéria previdenciária internacional, na qual a obtenção de documentos pode depender de fatores externos à esfera de controle do administrado, como a atuação de autoridades estrangeiras ou a circulação institucional de informações.

Ademais, a lógica dos acordos internacionais de segurança social reforça a necessidade de relativização do ônus probatório individual, mediante a utilização de mecanismos de cooperação administrativa, como os formulários de ligação e o intercâmbio entre organismos competentes. Como observa Gonzalez, a efetividade desses instrumentos depende da capacidade das administrações nacionais de reconhecer e operacionalizar a documentação disponível de forma flexível e coordenada⁶⁸.

Dessa forma, o requerimento administrativo apto deve ser compreendido como aquele que, ainda que não contenha prova exaustiva, apresenta elementos suficientes para desencadear a atuação administrativa, permitindo a complementação da instrução por meio de cooperação institucional e diligências internas. A exigência de documentação mínima não pode, portanto, ser interpretada como exigência de prova plena desde o início do procedimento, sob pena de subversão da lógica protetiva do sistema previdenciário.

Vale lembrar que, à luz do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema 1124, reforça-se a necessidade de compreensão material, e não meramente formal, do requerimento administrativo apto, especialmente no

⁶⁶ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas, p. 702.

⁶⁷ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros, p. 137.

⁶⁸ Gonzalez, M. J. J. (2011). *Análise da efetivação dos acordos internacionais de previdência social*. Revista de Direito Sanitário, 12(3), p.132.

que se refere à delimitação do interesse de agir em demandas previdenciárias. A tese fixada pelo STJ evidencia que a ausência de documentação completa no momento do protocolo não autoriza, por si só, a extinção do processo judicial por falta de interesse processual, desde que o requerimento administrativo tenha sido suficiente para provocar a atuação da Administração e delimitar o objeto da pretensão. Nessa linha, o Tribunal prestigia uma visão cooperativa do processo administrativo, segundo a qual incumbe ao INSS não apenas receber o pedido, mas também orientar o segurado quanto à documentação necessária e promover, quando possível, a instrução complementar. Tal orientação alinha-se aos princípios da primazia da análise de mérito e da proteção do hipossuficiente, evitando que exigências excessivamente rigorosas quanto à prova inicial se convertam em barreiras indevidas ao acesso à jurisdição e à efetivação de direitos fundamentais de natureza previdenciária⁶⁹.

Em conclusão, a aptidão do requerimento administrativo revela-se elemento estruturante do processo previdenciário, funcionando como ponto de articulação entre a esfera administrativa e a jurisdicional. A sua adequada compreensão e aplicação são essenciais para assegurar que o PAP cumpra a sua função de garantir acesso efetivo, racional e justo aos direitos de proteção social, especialmente em contextos transnacionais marcados por fragmentação documental e complexidade probatória.

3.9 A proteção social em Portugal e o diálogo comparado

A análise da proteção social em Portugal revela a importância de compreender a dimensão documental não como um elemento isolado do procedimento administrativo, mas como parte integrante de uma arquitetura institucional mais ampla, estruturada em torno de princípios próprios de filiação, atribuição de prestações, organização administrativa e funcionamento do processo previdenciário. Nesse sentido, a abordagem comparada assume papel decisivo, permitindo identificar convergências e divergências entre os sistemas brasileiro e português, especialmente no que respeita à gestão da prova em contextos transnacionais.

⁶⁹ Superior Tribunal De Justiça. Tema 1124. *Recurso Especial nº 1.727.063/SP*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 14/08/2019.

A doutrina especializada evidencia que o sistema português de Segurança Social apresenta uma lógica própria de organização, marcada por maior integração institucional e por mecanismos de articulação administrativa que tendem a reduzir a fragmentação procedimental. Como sublinham João J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, a concretização dos direitos sociais no ordenamento português depende de uma atuação administrativa estruturada e orientada por critérios de efetividade, o que implica a existência de procedimentos capazes de integrar diferentes dimensões da vida do beneficiário⁷⁰.

Nesse contexto, a contribuição de Rodrigo Joaquim revela-se particularmente relevante ao oferecer uma leitura sistemática e comparada entre os ordenamentos brasileiro e português, abrangendo não apenas os aspectos normativos, mas também os elementos institucionais e procedimentais da proteção social. A sua análise permite compreender que a documentação, no eixo Brasil-Portugal, não deve ser tratada como mero instrumento técnico de prova, mas como elemento inserido em um sistema de coordenação administrativa que envolve organismos de ligação, circulação de informações e reconhecimento mútuo de atos e períodos contributivos.

Essa perspectiva é reforçada pelo enquadramento europeu da proteção social, no qual a coordenação entre sistemas nacionais constitui elemento central para garantir a livre circulação de pessoas e a continuidade dos direitos sociais. O modelo estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 883/2004 e pelo Regulamento (CE) n.º 987/2009 evidencia uma lógica de cooperação administrativa intensiva, baseada na troca institucional de informações e na simplificação de procedimentos probatórios.

Ainda que o Brasil não integre esse sistema, a comparação com o modelo europeu permite identificar parâmetros relevantes de boa prática administrativa, especialmente no que se refere à redução do ônus probatório do administrado e à valorização da cooperação entre instituições. Como observa Paul Craig, o direito administrativo europeu tem evoluído no sentido de reforçar padrões de eficiência, transparência e cooperação interinstitucional, elementos essenciais para a efetividade dos direitos em contextos transnacionais⁷¹.

⁷⁰ Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Vol. I, 4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora, p. 817.

⁷¹ Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 412.

Por outro lado, a realidade brasileira ainda revela desafios significativos na integração entre normas, instituições e práticas administrativas, o que impacta diretamente a gestão da prova documental. Nesse sentido, estudos recentes indicam que a efetividade da proteção previdenciária internacional depende da capacidade de articulação entre os diferentes níveis normativos e institucionais, bem como da superação de barreiras administrativas que dificultam o reconhecimento de direitos⁷².

Dessa forma, o diálogo comparado entre Brasil e Portugal permite deslocar a análise da documentação de um plano estritamente instrumental para uma compreensão sistêmica, na qual a prova se insere em uma rede institucional de coordenação, cooperação e reconhecimento mútuo. Essa abordagem evidencia que a efetividade dos direitos sociais em contexto transnacional não depende apenas da existência de normas jurídicas adequadas, mas sobretudo da capacidade administrativa de operacionalizá-las de forma integrada, eficiente e orientada à realidade dos administrados.

3.10 A contribuição da autora: planejamento migratório-previdenciário e educação jurídica para famílias migrantes

No domínio do planejamento migratório e previdenciário internacional, a análise jurídica responsável não pode limitar-se à identificação abstrata de tempo de trabalho ou de contribuição no exterior; exige, antes, a verificação concreta da documentação disponível, da sua aptidão probatória e da sua viabilidade de circulação entre instituições competentes. Tal perspectiva encontra respaldo na literatura especializada, que enfatiza a centralidade da prova documental como elemento estruturante da efetivação de direitos sociais em contextos transnacionais⁷³.

Nesse sentido, a contribuição da autora insere-se precisamente na construção de uma abordagem metodológica aplicada ao planejamento previdenciário internacional, na qual a dimensão documental assume papel nuclear. Conforme desenvolvido em sua obra, o planejamento migratório-

⁷² Costa Filho, W. G. L. da. (2024). *Seguridade social transnacional e proteção previdenciária dos trabalhadores migrantes no Brasil*. Revista Foco – Direito e Políticas Públicas, p. 59.

⁷³ Costa Filho, W. G. L. da. (2024). *Seguridade social transnacional e proteção previdenciária dos trabalhadores migrantes no Brasil*. Revista Foco – Direito e Políticas Públicas. Heiden, G., & Pellenz, M. (2025). *A aplicação dos acordos previdenciários internacionais como mecanismos de proteção social na América do Sul*. Revista Brasileira de Direito Social.

previdenciário deve ser compreendido como atividade jurídico-estratégica orientada à antecipação de riscos, à organização da prova e à viabilização futura do reconhecimento de direitos perante múltiplas jurisdições, o que implica análise prévia da existência, acessibilidade, autenticidade e aceitabilidade dos documentos perante as administrações envolvidas⁷⁴.

Para além da dimensão estritamente individual, a problemática assume inequívoca relevância coletiva. A insuficiência de informação jurídica acessível, somada à complexidade normativa dos acordos internacionais e à fragmentação administrativa dos sistemas de segurança social, contribui para a reprodução de assimetrias no acesso à proteção social. Nesse contexto, revela-se juridicamente defensável a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas e iniciativas de difusão do conhecimento jurídico voltadas às populações em mobilidade.

É nesse horizonte que se insere a proposta da autora intitulada “Direitos, Deveres e Obrigações das Famílias Migrantes pelo Mundo”, concebida como instrumento de educação jurídica e cidadania transnacional. A iniciativa busca promover o acesso à informação qualificada sobre normas, procedimentos administrativos, acordos internacionais de segurança social e exigências documentais, contribuindo para a redução de vulnerabilidades e para o fortalecimento da autonomia dos migrantes e de suas famílias no exercício de seus direitos.

Sob essa perspectiva, o planejamento migratório-previdenciário deixa de ser mera prática individual de aconselhamento jurídico para assumir também uma dimensão pedagógica e estruturante, alinhada aos princípios da boa administração, da proteção da confiança legítima e da efetividade dos direitos sociais em contexto global.

4 CASOS PARADIGMÁTICOS, DIREITO COMPARADO E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO

4.1 Casos paradigmáticos e análise prática

A seleção de casos paradigmáticos, no âmbito da presente investigação, orienta-se por uma lógica funcional e analítica, afastando-se de uma abordagem

⁷⁴ Silva, R. de C. da. (no prelo). *Planejamento migratório e previdenciário internacional: Direito e estratégias para uma migração consciente*.

meramente inventariante de precedentes. O objetivo não consiste em acumular decisões, mas em identificar situações concretas que revelem, de forma exemplar, os pontos de tensão entre a exigência documental e a efetividade do direito à proteção social em contexto transnacional.

Essa opção metodológica encontra respaldo na tradição do direito comparado e da análise funcional, segundo a qual os casos concretos permitem evidenciar como os institutos jurídicos operam na prática, expondo não apenas sua conformidade normativa, mas sobretudo suas disfunções operacionais⁷⁵. No campo do Direito Administrativo e da Segurança Social, essa abordagem revela-se particularmente útil, na medida em que a distância entre o desenho normativo dos acordos internacionais e a sua execução administrativa tende a ser significativa⁷⁶.

Os casos selecionados concentram-se, assim, em situações recorrentes na prática administrativa: exigência de documentos já disponíveis por via institucional, recusa de documentos estrangeiros por alegada insuficiência formal, demora excessiva na tramitação por falhas de comunicação entre organismos de ligação e indeferimentos baseados em fundamentação genérica quanto à insuficiência probatória. Tais situações permitem identificar padrões decisórios que, embora formalmente ancorados na legalidade, revelam, na prática, déficits de racionalidade administrativa e de aderência às garantias de boa administração.

A análise prática é reforçada pelo exame de orientações institucionais e dados administrativos disponíveis, como aqueles produzidos por órgãos brasileiros responsáveis pela gestão dos acordos internacionais de previdência social, os quais evidenciam a centralidade da documentação e da cooperação interinstitucional no processamento dos pedidos⁷⁷. Do mesmo modo, a observação de iniciativas recentes de aperfeiçoamento operacional no eixo Brasil-Portugal demonstra que a necessidade de atualização procedimental é

⁷⁵ Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introduction to comparative law* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press.

⁷⁶ Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

⁷⁷ BRASIL. Ministério da Previdência Social. (2020). *Acordos internacionais de seguridade social*. BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. (2025). *Acordos internacionais em vigor*.

reconhecida pelas próprias administrações envolvidas, especialmente no que respeita à circulação de informação e à padronização de formulários⁷⁸.

No plano jurisprudencial, destaca-se a relevância de decisões que tratam da aplicação concreta de acordos internacionais de segurança social, como aquelas proferidas no âmbito da Turma Nacional de Uniformização, que enfrentam questões relativas à totalização de períodos contributivos e à definição do valor de benefícios no contexto de coordenação internacional. Tais precedentes evidenciam que a problemática documental não se esgota na esfera administrativa, projetando-se também sobre a atuação jurisdicional e sobre a própria uniformização da interpretação normativa⁷⁹.

A contribuição da autora, nesse contexto, revela-se metodologicamente relevante ao demonstrar que a análise de casos concretos, administrativos e jurisdicionais, constitui instrumento privilegiado para a identificação de padrões de resistência administrativa, falhas de cooperação institucional e assimetrias na valoração da prova estrangeira. Ao deslocar o foco do plano abstrato para o plano da execução, torna-se possível compreender que a documentação não é apenas requisito formal, mas elemento estruturante da própria possibilidade de reconhecimento do direito.

Dessa forma, os casos paradigmáticos analisados ao longo deste trabalho não apenas ilustram problemas pontuais, mas permitem a construção de uma leitura sistemática das disfunções do modelo administrativo vigente, fornecendo base empírica e argumentativa para as propostas de aperfeiçoamento que serão desenvolvidas nas seções subsequentes.

4.1.1 O caso do Acordo Brasil-Japão

Em decisão administrativa relativa à aplicação do Acordo de Previdência Social entre Brasil e Japão, promulgado pelo Decreto n.º 7.702, de 15 de março de 2012, a controvérsia acerca da desnecessidade de legalização consular de documentos estrangeiros revela, de forma paradigmática, a tensão entre a disciplina jurídica internacional e práticas administrativas ainda marcadas por formalismo residual.

⁷⁸ BRASIL. Ministério da Previdência Social (2025). Brasil e Portugal se reúnem para atualizar procedimentos operacionais do acordo previdenciário.

⁷⁹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal – CJF (2021). Turma Nacional fixa tese sobre valor de benefício a ser pago na forma do acordo de seguridade social celebrado entre Brasil e Portugal.

O referido acordo, inserido no modelo contemporâneo de coordenação de sistemas de segurança social, estrutura-se sobre mecanismos de cooperação administrativa direta entre instituições competentes e organismos de ligação, com previsão de circulação de formulários padronizados e documentos emitidos pelas autoridades dos Estados signatários. Tal arquitetura normativa visa precisamente reduzir entraves burocráticos e eliminar exigências redundantes, promovendo maior celeridade e efetividade na instrução dos processos⁸⁰.

Nesse contexto, a exigência de legalização consular, ou de formalidades equivalentes, para documentos emitidos por autoridades japonesas mostra-se, em princípio, incompatível com a lógica cooperativa do acordo. A própria evolução do direito internacional público e administrativo aponta para a substituição de mecanismos tradicionais de autenticação consular por formas mais simples de reconhecimento documental, como aquelas previstas na Convenção da Haia de 5 de outubro de 1961, que institui o regime de apostilamento como meio suficiente de certificação da autenticidade de documentos públicos estrangeiros⁸¹.

A manutenção, no plano administrativo, de exigências adicionais não previstas no acordo ou na normativa internacional aplicável evidencia um descompasso entre a legalidade internacionalmente conformada e a prática administrativa interna. Trata-se de situação que compromete não apenas a eficiência procedimental, mas também a segurança jurídica e a proteção da confiança legítima do administrado, que se vê submetido a requisitos não claramente previstos no ordenamento⁸².

Sob a perspectiva do direito à boa administração, tal prática revela potencial violação dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da eficiência, na medida em que impõe ônus desnecessário ao segurado sem acréscimo efetivo de segurança jurídica. Conforme assinala a doutrina, a Administração deve adotar soluções procedimentais que sejam simultaneamente idóneas e menos gravosas, evitando a criação de obstáculos artificiais ao exercício de direitos sociais⁸³.

⁸⁰ BRASIL. Decreto n.º 7.702, de 15 de março de 2012. *Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Japão*. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2012.

⁸¹ Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense.

⁸² Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros.

⁸³ Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina.

O caso do Acordo Brasil-Japão, portanto, evidencia de forma clara como a documentação, quando submetida a exigências formais desconectadas da finalidade do procedimento, pode converter-se em barreira de acesso ao direito. Mais do que uma questão pontual, trata-se de manifestação de um problema estrutural: a dificuldade de internalização, pelas práticas administrativas, da racionalidade cooperativa que informa os acordos internacionais de segurança social.

A análise desse caso reforça, assim, a necessidade de alinhamento efetivo entre a normativa internacional, a regulamentação interna e a atuação administrativa concreta, sob pena de esvaziamento da própria função protetiva dos instrumentos de coordenação previdenciária.

4.1.2 O caso Mercosul

No âmbito do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, promulgado no Brasil pelo Decreto n.º 5.722/2006, observa-se situação paradigmática em que a documentação estrangeira, embora formalmente válida e devidamente certificada, não foi suficiente para o acolhimento da pretensão administrativa em razão da limitação material do próprio acordo.

O referido instrumento internacional estabelece mecanismos de coordenação destinados, sobretudo, à totalização de períodos contributivos e à manutenção de direitos previdenciários, mas não promove a harmonização integral dos regimes nacionais nem amplia, por si só, o elenco de benefícios disponíveis em cada ordenamento. Assim, a eficácia da documentação apresentada encontra-se condicionada à compatibilidade entre o direito invocado e o âmbito material de cobertura do acordo⁸⁴.

O caso evidencia, portanto, que a documentação constitui condição necessária, mas não suficiente para o reconhecimento do direito, exigindo-se sua adequada articulação com os pressupostos jurídicos do benefício pretendido. Trata-se de distinção essencial, que reforça a necessidade de leitura sistemática entre prova documental e enquadramento normativo, sob pena de frustração de expectativas legítimas do administrado.

⁸⁴ Raulino, L. (2000). *Acordos internacionais do Brasil no âmbito da seguridade social: tópicos*. Teresina: COMEPI. Gonzalez, M. J. J. (2011). *Análise da efetivação dos acordos internacionais de previdência social*. Revista de Direito Sanitário.

4.1.3 O caso Brasil-Itália

No contexto do Acordo de Previdência Social entre Brasil e Itália, promulgado pelo Decreto n.º 3.048/1999 (com normas complementares específicas), a análise prática revela hipótese em que a comprovação de períodos contributivos no sistema italiano, embora regularmente certificada, não foi suficiente para suprir a ausência de requisitos legais exigidos pela legislação brasileira para a concessão da modalidade de benefício pleiteada.

Esse cenário ilustra com clareza a distinção entre coordenação internacional e uniformização normativa. Os acordos previdenciários internacionais operam no plano da articulação entre sistemas, permitindo a soma de períodos contributivos, mas não afastam a necessidade de cumprimento dos requisitos substanciais previstos na legislação interna de cada Estado⁸⁵.

A documentação, nesse contexto, assume função instrumental: ela viabiliza a prova do tempo de contribuição, mas não substitui o enquadramento jurídico da pretensão. A ausência de correspondência entre os requisitos legais e a situação fática do segurado conduz, inevitavelmente, ao indeferimento do pedido, ainda que a prova documental seja robusta.

O caso demonstra, assim, que a efetividade da proteção social em contexto transnacional depende não apenas da existência de documentação idónea, mas da sua correta inserção no regime jurídico aplicável.

4.1.4 O caso Brasil-Portugal

No eixo Brasil-Portugal, a prática administrativa oferece exemplo relevante de solução compatível com os princípios da cooperação internacional e da simplificação procedimental. A aceitação de certidão de casamento estrangeira devidamente apostilada como prova válida para fins de concessão de pensão por morte demonstra a viabilidade de uma atuação administrativa alinhada com o direito internacional contemporâneo.

O Acordo de Segurança Social entre Brasil e Portugal, promulgado pelo Decreto n.º 7.999/2013, bem como a Convenção da Haia de 5 de outubro de 1961, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto n.º 8.660/2016, estabelecem bases normativas que permitem a dispensa de legalização

⁸⁵ Mazzuoli, V. de O. (2023). Direito internacional público (15ª ed.). São Paulo: Forense.

consular, substituída pelo regime de apostilamento como forma suficiente de autenticação documental⁸⁶.

A aceitação de documentos apostilados, nesse contexto, traduz a internalização adequada da lógica de confiança mútua entre Estados e de racionalização dos procedimentos administrativos. Trata-se de prática que concretiza os princípios da eficiência, da proporcionalidade e da boa administração, ao eliminar exigências redundantes e facilitar o acesso do administrado ao direito⁸⁷.

O caso evidencia, portanto, que a harmonização entre normativa internacional e prática administrativa não apenas é possível, mas constitui requisito essencial para a efetividade dos direitos sociais em contexto transnacional.

4.1.5 A prova de vida no exterior

A exigência de prova de vida para segurados residentes no exterior constitui exemplo paradigmático da tensão entre modernização tecnológica, segurança administrativa e acesso efetivo ao direito.

No plano normativo e operacional, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) tem adotado mecanismos diversificados para viabilizar a comprovação de vida, incluindo validação biométrica, utilização de aplicativos digitais, parcerias com instituições bancárias e atuação de repartições consulares brasileiras no exterior⁸⁸.

Não obstante esses avanços, a prática revela que tais mecanismos não eliminam automaticamente as barreiras enfrentadas pelos segurados, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade digital, isolamento geográfico ou dificuldade de acesso a serviços consulares. A dependência de meios tecnológicos, embora eficiente em termos sistêmicos, pode gerar exclusão indireta de determinados grupos, comprometendo a universalidade da proteção social.

Sob a ótica da boa administração, impõe-se à Administração Pública o dever de assegurar soluções procedimentais alternativas, proporcionais e

⁸⁶ Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense.

⁸⁷ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros.

⁸⁸ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (2026). *Formulários para acordos internacionais*.

acessíveis, capazes de atender à diversidade de situações concretas. A prova de vida, nesse sentido, não pode ser tratada como mera exigência formal, mas como etapa que deve conciliar segurança jurídica com efetividade material do direito (Mendes, 2011).

O caso evidencia, assim, que a modernização administrativa deve ser acompanhada de sensibilidade institucional às desigualdades de acesso, sob pena de transformação de instrumentos de controle em barreiras indevidas ao exercício de direitos fundamentais.

4.2 Direito comparado: cooperação administrativa, prova documental e acesso efetivo ao direito

A análise da problemática documental em perspectiva comparada evidencia que a dificuldade de comprovação de vínculos contributivos e de fatos juridicamente relevantes em contexto transnacional constitui um fenômeno estrutural, inerente à fragmentação territorial dos sistemas de proteção social. Não se trata, portanto, de disfunção exclusiva do modelo brasileiro ou do eixo luso-brasileiro, mas de desafio comum aos ordenamentos que operam sob lógica de coordenação, e não de unificação, dos regimes de segurança social. O elemento distintivo reside, nesse cenário, no grau de sofisticação institucional e na densidade dos mecanismos administrativos mobilizados para mitigar os efeitos dessa fragmentação⁸⁹.

No Brasil, a centralidade atribuída ao requerimento administrativo apto, consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tema 350 da repercussão geral), revela a importância do Processo Administrativo Previdenciário como espaço estruturante de organização da prova e de construção do acesso efetivo ao direito. A exigência de prévio requerimento, longe de representar mero formalismo, traduz a necessidade de instauração de um procedimento capaz de permitir à Administração conhecer, instruir e decidir a pretensão, o que pressupõe a adequada apresentação e articulação da documentação disponível⁹⁰.

⁸⁹ Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introduction to comparative law* (3rd ed.). Oxford: Oxford University Press. Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

⁹⁰ Barroso, L. R. (2020). *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva. Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas.

No contexto brasileiro, a orientação firmada pela Turma Nacional de Uniformização no Tema 262, que trata da fixação da renda mensal inicial (RMI) “pro rata” em hipóteses de reconhecimento tardio de períodos contributivos, oferece importante reforço à lógica de proteção material do segurado em cenários de fragmentação probatória. Ao admitir a recomposição proporcional do benefício com base em períodos posteriormente comprovados, a TNU reconhece, ainda que implicitamente, as limitações estruturais enfrentadas pelo administrado na apresentação imediata de prova completa, especialmente em contextos transnacionais. Tal entendimento aproxima-se das experiências comparadas ao mitigar os efeitos negativos da rigidez probatória inicial, permitindo que o direito material seja progressivamente densificado à medida que novos elementos são incorporados ao processo. Sob essa perspectiva, a RMI “pro rata” funciona como mecanismo corretivo que equilibra segurança jurídica e justiça material, evitando que lacunas documentais, muitas vezes decorrentes de falhas institucionais ou dificuldades de cooperação internacional, inviabilizem o reconhecimento integral do direito previdenciário⁹¹.

Em Portugal, embora não se identifique precedente com função uniformizadora idêntica à do modelo brasileiro, o direito administrativo desenvolve uma construção normativa que valoriza o requerimento inicial, o interesse em agir e, sobretudo, os deveres da Administração no âmbito procedimental. Destacam-se, nesse contexto, os princípios da boa-fé, da colaboração, da proporcionalidade e do dever de informação, que impõem à Administração um papel ativo na instrução do procedimento e na superação de dificuldades probatórias enfrentadas pelo administrado (Gomes Canotilho; Moreira, 2014; Mendes, 2011). Essa orientação revela uma concepção menos adversarial e mais cooperativa do procedimento administrativo, especialmente relevante em matéria de direitos sociais.

No âmbito da União Europeia, a coordenação dos sistemas de segurança social atinge elevado grau de institucionalização, ancorando-se nos Regulamentos (CE) n.º 883/2004 e n.º 987/2009. O modelo europeu estrutura-se a partir de mecanismos de cooperação administrativa intensiva, que incluem

⁹¹ TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO. Tema 262. *Benefícios por totalização no acordo Brasil-Portugal e renda mensal inferior ao salário mínimo*. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (PEDILEF) n.º 0057384-11.2014.4.01.3800/MG. Relator: Juiz Federal Paulo Cezar Neves Junior. Julgado em 27 maio 2021. Publicado em 28 maio 2021.

a atuação de instituições de contacto e organismos de ligação, a troca direta de dados entre administrações nacionais e a utilização de documentos estruturados eletronicamente (Structured Electronic Documents - SEDs). Tal arquitetura reduz significativamente a carga probatória imposta ao requerente, ao deslocar para as instituições a responsabilidade pela circulação e validação das informações necessárias⁹².

Nos Estados Unidos, o regime dos totalization agreements, administrado pela Social Security Administration, também revela abordagem funcionalmente integrada. A coordenação entre a agência norte-americana e as instituições estrangeiras permite a verificação direta de períodos contributivos, minimizando a necessidade de intervenção ativa do segurado na reconstrução documental de sua trajetória. Ainda que não se trate de um modelo supranacional, como o europeu, observa-se igualmente uma tendência de institucionalização da cooperação probatória e de simplificação procedimental (SSA, s.d.).

A comparação entre esses modelos permite extrair uma conclusão central para a presente investigação: os sistemas mais sofisticados de coordenação internacional de segurança social procuram reduzir o impacto da fragmentação territorial da prova sobre o administrado por meio de mecanismos institucionais de compensação. Em vez de transferir integralmente ao requerente o ônus de reconstruir sua história contributiva transnacional, tais sistemas desenvolvem instrumentos de cooperação administrativa, intercâmbio de dados e reconhecimento mútuo de documentos que internalizam, no plano institucional, a complexidade da mobilidade humana.

Sob a ótica da boa administração, essa constatação assume relevância decisiva. A exigência de documentação, embora legítima, deve ser calibrada à luz da capacidade institucional do Estado de cooperar, comunicar e compartilhar informações. Quando essa capacidade existe, como demonstram os modelos europeu e norte-americano, a imposição de encargos excessivos ao administrado revela-se não apenas desnecessária, mas potencialmente incompatível com os princípios da proporcionalidade, da eficiência e da proteção da confiança legítima⁹³.

⁹² Schwarze, J. (2018). *European administrative law (2nd ed.)*. Baden-Baden: Nomos.

⁹³ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública (3ª ed.)*. São Paulo: Malheiros.

A análise comparada, portanto, não apenas confirma o caráter estrutural da problemática documental, mas também evidencia caminhos concretos de aperfeiçoamento institucional, indicando que a efetividade dos direitos sociais em contexto transnacional depende, em larga medida, da qualidade da cooperação administrativa e da racionalidade dos mecanismos de gestão da prova.

4.3 Propostas de aperfeiçoamento normativo e procedimental

As propostas formuladas nesta dissertação não têm por objetivo a substituição ou revisão do conteúdo material dos acordos internacionais de segurança social, mas sim o aperfeiçoamento da sua execução administrativa, de modo a torná-la efetivamente coerente com a finalidade protetiva que fundamenta tais instrumentos. Parte-se da premissa de que a maior parte das disfunções identificadas não decorre de lacunas normativas primárias, mas de déficits de operacionalização, coordenação e racionalidade procedimental.

Nesse sentido, propõe-se, em primeiro lugar, a racionalização do circuito administrativo internacional, mediante o fortalecimento institucional dos Organismos de Ligação e a redefinição clara de suas competências operacionais. Tal medida implica não apenas a previsão normativa de suas funções, já existente no ordenamento brasileiro, mas a sua efetiva implementação como centros de coordenação ativa, responsáveis pela circulação de informações, validação documental e interlocução direta com instituições estrangeiras. A experiência europeia demonstra que a eficiência do sistema depende da internalização, pelas instituições, do dever de cooperação administrativa estruturada⁹⁴.

Em segundo lugar, impõe-se a simplificação e desmaterialização da prova documental, com adoção progressiva de mecanismos de intercâmbio eletrônico de dados entre instituições competentes, à semelhança dos Structured Electronic Documents (SEDs) utilizados no âmbito da União Europeia. Tal medida permitiria reduzir significativamente o ônus probatório imposto ao administrado, deslocando para a Administração a responsabilidade pela

⁹⁴ Craig, P. (2012). *EU administrative law (2nd ed.)*. Oxford: Oxford University Press. Schwarze, J. (2018). *European administrative law (2nd ed.)*. Baden-Baden: Nomos.

verificação e circulação de informações, em consonância com o princípio da eficiência e com o direito à boa administração⁹⁵.

Como terceira proposta, destaca-se a necessidade de padronização dos critérios de aceitação de documentos estrangeiros, com elaboração de orientações administrativas vinculantes que explicitem, de forma clara, os requisitos de validade, autenticidade e suficiência documental. A ausência de critérios uniformes contribui para a insegurança jurídica e para a adoção de práticas divergentes entre unidades administrativas, comprometendo a previsibilidade procedimental e a proteção da confiança legítima do administrado⁹⁶.

Em quarto lugar, propõe-se o fortalecimento do dever de fundamentação qualificada das decisões administrativas, especialmente nos casos de indeferimento por insuficiência documental. A motivação deve indicar, de forma precisa, quais documentos são considerados insuficientes, quais elementos faltam à instrução e quais meios podem ser utilizados para suprir as lacunas identificadas. Tal medida contribui para a transparência, para o contraditório administrativo e para a redução da litigiosidade desnecessária⁹⁷.

Adicionalmente, revela-se essencial a implementação de uma política estruturada de comunicação administrativa clara e acessível, com disponibilização de informações atualizadas sobre documentos exigidos, formulários aplicáveis, fluxos procedimentais e canais de atendimento internacional. A deficiência informacional constitui uma das principais causas de instrução inadequada dos requerimentos, gerando retrabalho administrativo e indeferimentos evitáveis.

No plano normativo, sugere-se ainda a incorporação expressa, em atos infralegais, de princípios orientadores da atuação administrativa em contexto internacional, tais como a cooperação institucional, a proporcionalidade na exigência documental, a primazia da verdade material e a facilitação da circulação de documentos. Embora tais princípios já possam ser extraídos do ordenamento jurídico, sua explicitação normativa contribuiria para uniformizar práticas e orientar a atuação dos agentes públicos.

⁹⁵ Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros.

⁹⁶ Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina.

⁹⁷ Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas.

Por fim, destaca-se a relevância da difusão de educação jurídica previdenciária voltada a populações migrantes, como instrumento de prevenção de litígios e de fortalecimento da autonomia dos administrados. Iniciativas de esclarecimento sobre direitos, deveres, acordos internacionais e exigências documentais, como a proposta desenvolvida pela autora, desempenham papel estratégico na redução de assimetrias informacionais e na promoção do acesso efetivo à proteção social.

Em síntese, as propostas aqui delineadas convergem para um mesmo objetivo: transformar a boa administração de um parâmetro abstrato de controle em uma verdadeira tecnologia jurídica de concretização de direitos. Isso implica deslocar o foco de uma Administração reativa e formalista para uma Administração cooperativa, funcional e orientada a resultados, capaz de internalizar a complexidade da mobilidade humana e de responder a ela com soluções juridicamente adequadas e socialmente eficazes.

4.3.1 Reforço da lógica cooperativa dos Organismos de Ligação

A primeira proposta consiste em reafirmar, no plano da prática administrativa, a centralidade dos Organismos de Ligação como estruturas institucionais vocacionadas à circulação oficial de informação e documentação entre os Estados acordantes. Embora tal função esteja formalmente prevista na regulamentação administrativa brasileira, a sua efetividade depende da internalização de uma lógica cooperativa ativa, na qual esses organismos atuem como verdadeiros núcleos operacionais de articulação internacional. Isso implica reduzir a transferência indevida do ônus probatório ao administrado e fortalecer os canais institucionais de intercâmbio direto de dados, em consonância com o modelo funcional adotado em sistemas mais sofisticados de coordenação previdenciária.

4.3.2 Simplificação documental e redução de formalidades redundantes

A segunda proposta consiste no aprofundamento da simplificação documental, mediante a eliminação de formalidades redundantes que não agregam valor probatório efetivo ao procedimento. Em especial, deve-se evitar a exigência cumulativa de autenticações, traduções ou certificações adicionais quando já exista documento público estrangeiro apto à comprovação do fato

juridicamente relevante. A racionalização das exigências documentais deve ser orientada pelos princípios da proporcionalidade e da eficiência, de modo a assegurar que a prova cumpra sua função instrumental sem se converter em obstáculo ao reconhecimento do direito.

4.3.3 Uniformização dos critérios de valoração da prova estrangeira

A terceira proposta consiste na uniformização dos critérios administrativos de apreciação e valoração da documentação estrangeira, com a elaboração de diretrizes claras e vinculantes para os agentes públicos. A ausência de parâmetros uniformes contribui para a fragmentação decisória, a insegurança jurídica e a imprevisibilidade procedimental, comprometendo a proteção da confiança legítima dos administrados. A definição de standards mínimos de aceitabilidade documental, quanto à autenticidade, integridade, origem e relevância, constitui medida essencial para a estabilização das práticas administrativas em contexto transnacional.

4.3.4 Motivação reforçada nos indeferimentos por insuficiência documental

A quarta proposta consiste na exigência de fundamentação qualificada nas decisões administrativas de indeferimento baseadas em insuficiência documental. A motivação deve ser específica, analítica e orientadora, indicando de forma precisa: (i) quais documentos foram considerados insuficientes; (ii) quais elementos probatórios são necessários para a adequada instrução do pedido; e (iii) quais meios estão disponíveis para suprimento das lacunas identificadas. Essa medida reforça o contraditório administrativo, promove transparência decisória e reduz a litigiosidade decorrente de indeferimentos genéricos ou imotivados.

4.3.5 Integração entre planejamento previdenciário internacional e auditoria documental prévia

A quinta proposta desloca o enfoque para a dimensão preventiva, ao sustentar que o planejamento previdenciário internacional, para ser tecnicamente consistente, deve incorporar uma etapa estruturada de auditoria documental prévia. Tal auditoria deve avaliar a existência, a acessibilidade, a autenticidade, a circulabilidade e a aptidão probatória dos documentos

necessários à futura formulação do requerimento administrativo. Essa integração entre planejamento e prova permite antecipar riscos, identificar lacunas e estruturar estratégias juridicamente viáveis, evitando que o direito permaneça em nível meramente hipotético.

4.3.6 Capacitação técnica dos agentes administrativos

A sexta proposta refere-se à capacitação contínua dos agentes administrativos que atuam na aplicação dos acordos internacionais de segurança social. A complexidade do contexto transnacional exige formação específica em temas como leitura e validação de documentos estrangeiros, funcionamento dos mecanismos de cooperação institucional, regimes jurídicos comparados e particularidades das trajetórias migratórias. A qualificação técnica dos agentes constitui elemento indispensável para a uniformização de práticas, a melhoria da qualidade decisória e a efetivação dos princípios da boa administração.

4.3.7 Políticas públicas de informação para famílias migrantes

A sétima proposta consiste na promoção de políticas públicas de informação voltadas às famílias migrantes, com o objetivo de ampliar o conhecimento sobre direitos, deveres, procedimentos administrativos, acordos internacionais e requisitos documentais em matéria de proteção social. A assimetria informacional constitui fator relevante de exclusão no acesso a direitos, especialmente em contextos de mobilidade internacional. Iniciativas de educação jurídica e difusão de informação qualificada, como a proposta desenvolvida pela autora, desempenham papel estratégico na prevenção de litígios, na melhoria da instrução dos requerimentos e no fortalecimento da autonomia dos administrados.

5 DOCUMENTOS ESTRANGEIROS, APOSTILA DA HAIA, CONSULARIZAÇÃO E EFICÁCIA PROBATÓRIA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO INTERNACIONAL

A circulação internacional de documentos públicos constitui tema central para a efetividade de direitos em contextos migratórios, sobretudo quando a prova documental se torna condição para o reconhecimento administrativo de

prestações previdenciárias. No caso brasileiro, a matéria articula-se com a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros, promulgada pelo Decreto n.º 8.660/2016⁹⁸, com a Resolução CNJ n.º 228/2016⁹⁹ e com a Lei n.º 6.015/1973¹⁰⁰, especialmente no que respeita ao traslado, ao registro e à publicidade dos atos de estado civil e de outros documentos produzidos no exterior. O material reunido para esta pesquisa destaca, com acerto, esse núcleo normativo ao apontar, como fundamentação legal, a Lei n.º 6.015/1973¹⁰¹, o Decreto Legislativo n.º 148/2015¹⁰², o Decreto n.º 8.660/2016¹⁰³ e a Resolução CNJ n.º 228/2016¹⁰⁴.

O Decreto n.º 8.660/2016 promulgou no Brasil a Convenção da Apostila (Brasil, 2016), e a Resolução CNJ n.º 228/2016 estabeleceu que, desde 14 de agosto de 2016, a legalização de documentos produzidos no território nacional para produzir efeitos em países partes da Convenção se realiza exclusivamente por meio da apostila; além disso, as apostilas emitidas por países partes são aceitas no Brasil em substituição à legalização diplomática ou consular¹⁰⁵.

Do ponto de vista conceitual, a Apostila da Haia representa uma técnica de simplificação da circulação internacional de documentos públicos. No material analisado, ela é apresentada como a formalidade única apta a atestar a autenticidade da assinatura, a função do signatário e, quando cabível, a autenticidade do selo ou carimbo, nos termos do artigo 3.º da Convenção (Brasil, 2016). Essa leitura está em consonância com a disciplina do CNJ, segundo a

⁹⁸ BRASIL. Decreto n.º 8.660, de 29 de janeiro de 2016. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016

⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 228, de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Judiciário, da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros. Brasília, DF: CNJ, 2016.

¹⁰⁰ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

¹⁰¹ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

¹⁰² BRASIL. Decreto Legislativo nº 148, de 2015. Aprova o texto da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila da Haia). Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

¹⁰³ BRASIL. Decreto n.º 8.660, de 29 de janeiro de 2016. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

¹⁰⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 228, de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Judiciário, da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros. Brasília, DF: CNJ, 2016.

¹⁰⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 228, de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Judiciário, da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros. Brasília, DF: CNJ, 2016.

qual a apostila substitui a chancela consular entre Estados contratantes, ressalvadas as hipóteses de dispensa ainda mais favoráveis previstas em legislação, tratado, convenção ou acordo. A própria Resolução CNJ n.º 228/2016 dispõe que não será exigida a aposição de apostila quando a legislação em vigor, tratado, convenção ou acordo de que o Brasil seja parte afastar ou dispensar o ato de legalização diplomática ou consular, e acrescenta que tais instrumentos prevalecem quando impõem exigências menos rigorosas do que as da Convenção¹⁰⁶.

A distinção entre apostilamento e consularização é, por conseguinte, essencial. Para documentos oriundos de países signatários da Convenção, a regra é a aposição da apostila pela autoridade competente do país de origem. Para documentos provenientes de países não signatários, permanece o regime de legalização diplomática ou consular, segundo as normas do Ministério das Relações Exteriores¹⁰⁷. A Resolução CNJ n.º 228/2016 preserva expressamente o procedimento consular para documentos que tenham origem ou destino em países que não sejam partes da Convenção ou quando a própria Convenção não puder ser aplicada.

O material enviado sintetiza a mesma lógica ao afirmar que, nos países signatários, a procuração outorgada no exterior pode ser recepcionada com apostilamento, ao passo que, nos não signatários, deverá ser legalizada; igualmente, em matéria de prova de vida, o formulário deve ser apostilado quando emitido em país contratante e legalizado pelas repartições consulares brasileiras quando se tratar de país não signatário¹⁰⁸.

Ainda mais relevante para a presente dissertação é notar que a exigência de autenticação internacional do documento não se confunde com sua plena eficácia interna. Em matéria de registros públicos, a Lei n.º 6.015/1973 dispõe que os assentos de nascimento, óbito e casamento de brasileiros lavrados no exterior são considerados autênticos segundo a lei do lugar de sua celebração, mas a legislação brasileira também disciplina a necessidade de traslado ou

¹⁰⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 228, de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Judiciário, da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros. Brasília, DF: CNJ, 2016. .

¹⁰⁷ BRASIL. Decreto n.º 8.660, de 29 de janeiro de 2016. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

¹⁰⁸¹⁰⁸ Lebarbenchon, M. (s.d). *Guia prático para aplicação dos acordos internacionais de previdência social na legislação brasileira*. IEPREV.

registro para a produção ordinária de efeitos no Brasil¹⁰⁹. O material reunido remete expressamente ao § 1.º do artigo 32, ao item 6 do artigo 129 e ao artigo 148 da Lei n.º 6.015/1973 para sustentar que as certidões civis emitidas no exterior devem observar procedimentos próprios perante o sistema registral brasileiro. A Lei n.º 6.015/1973, em sua redação consolidada, confirma a autenticidade dos assentos estrangeiros de brasileiros e, no âmbito do Registro de Títulos e Documentos, prevê o registro de documentos em língua estrangeira, exigindo tradução para o registro resumido¹¹⁰.

Sob essa ótica, é preciso distinguir, com rigor, três planos jurídicos distintos: a autenticidade internacional do documento, a sua tradução quando necessária e a sua integração funcional ao sistema registral brasileiro. A apostila ou a legalização consular atestam a autenticidade formal do documento estrangeiro; a tradução juramentada, quando juridicamente exigível, viabiliza sua inteligibilidade no âmbito interno; e o traslado ou registro em cartório brasileiro opera a inserção do documento no sistema nacional de prova e publicidade.

O material encaminhado descreve com precisão esse itinerário ao afirmar que, no caso de brasileiros, as certidões estrangeiras deverão ser registradas no 1.º Ofício de Registro Civil do domicílio ou no 1.º Ofício do Distrito Federal, que fará o traslado; e, no caso de estrangeiros, deverão ser registradas no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, acompanhadas de tradução juramentada e de apostila, se oriundas de país signatário, ou de legalização consular, se provenientes de país não signatário¹¹¹.

Nesse ponto, a questão da tradução juramentada exige tratamento mais refinado. O material didático afirma, em termos gerais, que documentos públicos emitidos no exterior devem ser apresentados com tradução juramentada e que a Convenção da Apostila não alterou essa exigência. Todavia, o caso prático trazido aos autos da pensão por morte em razão de óbito ocorrido em Portugal demonstra que a aplicação automática dessa fórmula pode gerar formalismo excessivo. No recurso ordinário examinado pelo CRPS, o INSS indeferiu o benefício sob o argumento de que o assentamento de casamento português

¹⁰⁹ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973

¹¹⁰ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973

¹¹¹ Silva, R. de C. da. (no prelo). *Planejamento migratório e previdenciário internacional: Direito e estratégias para uma migração consciente*.

deveria ser apostilado e traduzido por tradutor público juramentado no Brasil. O acórdão, porém, consignou que a controvérsia residia justamente na recusa administrativa em aceitar documento emitido em Portugal, redigido em língua portuguesa, apesar de apresentado com os elementos formais do processo, e deu provimento ao recurso¹¹².

O caso é particularmente expressivo porque a parte recorrente havia juntado cópia do apostilamento emitido pela Procuradoria-Geral Regional de Coimbra, certidão expedida pela Conservatória do Registo Civil portuguesa, ratificação pelo 5.º Ofício de Registro de Títulos e Documentos do Rio de Janeiro e cópia do assentamento de casamento¹¹³. Ainda assim, a autarquia previdenciária indeferiu o pedido por descumprimento de exigência documental. O órgão recursal, ao contrário, reconheceu que a documentação apresentada supria o requisito probatório referente à qualidade de dependente e destacou, na própria ementa, a incidência do Decreto n.º 8.660/2016, da Lei n.º 9.784/1999, da Portaria INSS n.º 995/2022, da IN INSS n.º 128/2022 e da Recomendação CNJ n.º 54/2018.

A relevância acadêmica desse precedente está em evidenciar que a documentação no processo administrativo não pode ser manejada como fim em si mesma. Quando o documento estrangeiro já se encontra em língua portuguesa, dotado de fé pública no ordenamento de origem e acompanhado dos elementos formais aptos a demonstrar sua autenticidade, a insistência em exigências adicionais pode converter o procedimento em barreira indevida de acesso a direitos sociais. O próprio voto recursal assinala que o problema decorre de uma leitura literal e excessivamente burocrática das normas infralegais, desprezando a hermenêutica constitucional e o conjunto normativo aplicável. Em termos de boa administração, isso significa que a exigência documental deve ser compreendida em chave funcional: não se justifica a

¹¹² CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Recurso Ordinário n.º 44236.760170/2024-34*. Pensão por morte previdenciária. Recorrente: Maria Ivonia Candida Macario. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relatora: Sonia Evangelista Avelar. Arquivo em PDF fornecido pela autora, 2025.

¹¹³ CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Recurso Ordinário n.º 44236.760170/2024-34*. Pensão por morte previdenciária. Recorrente: Maria Ivonia Candida Macario. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relatora: Sonia Evangelista Avelar. Arquivo em PDF fornecido pela autora, 2025.

imposição de formalidade cujo custo burocrático supere sua utilidade probatória¹¹⁴.

No âmbito comparado, o direito português reforça essa conclusão. O Código do Registo Civil de Portugal atribui valor probatório próprio ao registo civil, dispondo que a prova resultante do registo quanto aos fatos a ele obrigatoriamente sujeitos e ao correspondente estado civil não pode ser ilidida por qualquer outra, salvo nas ações de estado e de registo (Portugal, 1995). Isso significa que o assento ou certidão emitidos por conservatória portuguesa não constituem mera declaração particular, mas documento público integrado ao sistema oficial de registo civil. Quando um documento dessa natureza ingressa no Brasil, a questão central não deveria ser a dúvida abstrata sobre sua autenticidade originária, mas sim o modo juridicamente adequado de recepcioná-lo no sistema interno brasileiro, em conformidade com a Convenção da Apostila, com a Lei de Registros Públicos e com os princípios do processo administrativo¹¹⁵.

Também merece relevo a observação de que os acordos internacionais de previdência social podem conter cláusulas próprias de simplificação documental¹¹⁶. O material instrutório registra que tais acordos possuem disposições específicas sobre isenção de legalização ou formalidade similar para documentos emitidos para a sua aplicação, razão pela qual, havendo previsão específica no instrumento internacional, deve prevalecer o regime mais favorável nele previsto. Essa afirmação harmoniza-se com o artigo 3.º da Resolução CNJ n.º 228/2016, que reconhece a prevalência de tratados, convenções e acordos menos rigorosos em matéria de legalização. Em consequência, a Administração não pode exigir, de modo padronizado e desconectado do caso concreto, formalidades que o próprio sistema internacional já mitigou¹¹⁷.

¹¹⁴ CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Recurso Ordinário n.º 44236.760170/2024-34*. Pensão por morte previdenciária. Recorrente: Maria Ivonia Candida Macario. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relatora: Sonia Evangelista Avelar. Arquivo em PDF fornecido pela autora, 2025.

¹¹⁵ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

¹¹⁶ Lebarbenchon, M. (s.d). *Guia prático para aplicação dos acordos internacionais de previdência social na legislação brasileira*. IEPREV.

¹¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 228, de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Judiciário, da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros. Brasília, DF: CNJ, 2016.

Dessa forma, o regime jurídico dos documentos estrangeiros, no processo administrativo previdenciário internacional, deve ser compreendido a partir de uma lógica sistêmica. A apostila não substitui o traslado; a legalização consular não dispensa o exame de eventual acordo simplificador; a tradução juramentada não pode ser exigida sem ponderação sobre a língua do documento e sua finalidade; e o registro em cartório brasileiro não se presta a criar obstáculo desproporcional ao reconhecimento de direitos¹¹⁸. O caso do assentamento de casamento português, indevidamente recusado em primeira análise administrativa e posteriormente admitido em sede recursal, ilustra com nitidez que o excesso de formalismo compromete a boa administração e amplia a litigiosidade, deslocando para instâncias recursais, e, não raro, judiciais, controvérsias que poderiam ser resolvidas de forma adequada já na esfera inicial¹¹⁹.

No que se refere especificamente a Portugal, observa-se uma convergência normativa relevante entre o plano internacional e o direito interno no tratamento da circulação de documentos públicos. No plano internacional, tanto Brasil quanto Portugal são partes da Convenção da Apostila da Haia de 1961, a qual estabelece a apostila como formalidade suficiente para atestar a autenticidade de documentos públicos, dispensando a legalização consular entre Estados contratantes. Já no plano interno português, o regime foi densificado pelo Decreto-Lei n.º 86/2009, que regula a emissão e verificação da apostila no ordenamento jurídico nacional, atribuindo competência a autoridades designadas e garantindo a eficácia dos documentos apostilados no tráfego jurídico internacional. Essa articulação normativa reforça a confiabilidade dos documentos oriundos de Portugal e evidencia que, uma vez apostilados, tais documentos devem ser presumidos autênticos pelas autoridades brasileiras, restando à Administração concentrar-se não em exigências formais adicionais, mas na sua adequada integração probatória no processo administrativo previdenciário, em consonância com os princípios da boa administração e da cooperação internacional.

¹¹⁸ BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

¹¹⁹ CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Recurso Ordinário n.º 44236.760170/2024-34*. Pensão por morte previdenciária. Recorrente: Maria Ivonia Candida Macario. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relatora: Sonia Evangelista Avelar. Arquivo em PDF fornecido pela autora, 2025.

Conclui-se, assim, que a disciplina dos documentos estrangeiros deve ser interpretada não apenas sob o prisma da autenticidade formal, mas sobretudo como instrumento de efetivação de direitos fundamentais em contexto transnacional. No campo previdenciário, em especial, a documentação não pode ser convertida em barreira autônoma de exclusão. Ao contrário, deve ser tratada como meio de prova submetido aos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da eficiência, da razoabilidade e da boa administração, de modo a assegurar que a circulação internacional de fatos jurídicos, nascimento, casamento, óbito, dependência e representação, produza efeitos úteis e tempestivos na tutela administrativa de pessoas migrantes e de suas famílias.

CONCLUSÃO

A presente dissertação partiu da premissa de que a efetividade dos acordos internacionais de segurança social não se esgota na sua existência normativa, mas depende, de forma decisiva, do modo como são interpretados, operacionalizados e concretizados pelas administrações públicas competentes. Tal perspectiva encontra respaldo na doutrina do Direito Administrativo contemporâneo, que enfatiza a centralidade da execução administrativa como dimensão material dos direitos fundamentais, especialmente no âmbito das prestações sociais.

A investigação confirmou a hipótese de que as principais fragilidades da concretização desses acordos se manifestam predominantemente no plano da execução administrativa, sob a forma de formalismo probatório excessivo, morosidade, falhas de comunicação interinstitucional e decisões insuficientemente fundamentadas. Esse diagnóstico é consistente com a literatura sobre seguridade social transnacional, que aponta a distância entre norma e prática como um dos principais fatores de inefetividade dos direitos sociais internacionalizados.

A enumeração dos dez pontos polêmicos permitiu demonstrar que o fenómeno não se reduz a dificuldade isolada, mas compõe um quadro mais amplo de tensão procedimental. Exigência documental desproporcional, incerteza quanto ao valor probatório de documentos estrangeiros, falhas de cooperação entre organismos de ligação, demora na tramitação, insuficiência de informação ao administrado e fundamentação precária das decisões integram

um mesmo sistema de fricções. Tal quadro pode ser interpretado à luz do princípio da boa administração, entendido como parâmetro jurídico de racionalidade, proporcionalidade e eficiência da atuação estatal.

Entre os dez pontos identificados, a dissertação demonstrou que a dificuldade de comprovação documental constitui o núcleo mais sensível da atuação administrativa dos acordos internacionais de segurança social. A documentação, no processo administrativo previdenciário internacional, não pode ser tratada como acessório técnico da instrução, mas como verdadeiro ponto de passagem entre proteção normativa e usufruto efetivo do direito social. Nesse sentido, a doutrina do Direito Internacional Público reconhece que a eficácia das normas internacionais depende de mecanismos internos de implementação capazes de viabilizar o seu exercício concreto.

Também se confirmou que a problemática documental se agrava quando observada à luz da mobilidade concreta das famílias migrantes. A prova fragmenta-se entre países, sistemas, idiomas, endereços, estados civis, tempos contributivos, canais digitais e estatutos jurídicos. Essa fragmentação biográfica da prova dialoga com os estudos sobre migração internacional, que destacam a complexidade estrutural das trajetórias migratórias e seus reflexos institucionais.

Daí a centralidade de um Processo Administrativo Previdenciário iniciado com entrevista qualificada, reconstrução rigorosa da trajetória migratória e auditoria documental prévia. A importância dessa etapa encontra respaldo, inclusive, na jurisprudência brasileira, que reconhece o requerimento administrativo como condição relevante para o adequado acesso à jurisdição em matéria previdenciária.

No plano prático, os contributos do estudo convergem para o reforço da lógica cooperativa dos Organismos de Ligação, simplificação documental, uniformização dos critérios de apreciação da prova estrangeira, motivação reforçada nos indeferimentos, fortalecimento da auditoria documental prévia no planejamento previdenciário internacional, capacitação técnica dos agentes administrativos e promoção de políticas públicas voltadas ao conhecimento dos direitos, deveres e obrigações das famílias migrantes. Essas propostas alinham-se com experiências comparadas, especialmente no espaço europeu, onde a coordenação administrativa e a circulação institucional de informação são estruturantes do sistema.

Nesse contexto, cumpre enfatizar que a problemática documental não se limita a representar uma dificuldade operacional ou um entrave burocrático, mas pode, em muitos casos, configurar verdadeiro obstáculo ao próprio acesso ao direito. Quando a Administração exige documentação de difícil obtenção, desconsidera elementos probatórios idôneos ou deixa de acionar mecanismos de cooperação internacional disponíveis, transfere ao administrado um ônus excessivo e, por vezes, intransponível, sobretudo em situações de vulnerabilidade social e mobilidade transnacional. Como consequência, o direito reconhecido em plano normativo torna-se, na prática, inacessível, não por ausência de fundamento jurídico, mas pela incapacidade de cumprir exigências formais desproporcionais. Essa disfunção revela uma inversão da lógica protetiva da seguridade social: em vez de funcionar como instrumento de inclusão e garantia de direitos, o processo administrativo passa a operar como filtro excludente, comprometendo a efetividade material dos acordos internacionais e esvaziando o conteúdo substancial do direito à proteção social.

Assim, a principal conclusão desta dissertação pode ser formulada com clareza: a efetividade dos acordos internacionais de segurança social depende menos da sua mera existência formal e mais da qualidade concreta da sua execução administrativa. Quando a documentação é tratada com racionalidade, cooperação e proporcionalidade, o processo administrativo cumpre a sua função de concretização de direitos internacionalizados; quando prevalecem formalismos redundantes, rigidez interpretativa, demora e opacidade procedimental, o processo deixa de servir à proteção social e passa a operar como mecanismo de exclusão, em evidente desconformidade com o ideal de boa administração e com a própria finalidade protetiva da seguridade social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Legislação

BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1973.

BRASIL. Decreto n.º 7.702, de 15 de março de 2012. *Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Japão*. Diário Oficial da União, Brasília, 16 mar. 2012.

BRASIL. Decreto n.º 7.999, de 8 de maio de 2013. *Promulga o Acordo Adicional ao Acordo de Segurança Social entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa*. Diário Oficial da União, Brasília, 9 maio 2013.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 148, de 2015. Aprova o texto da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros (Convenção da Apostila da Haia). Brasília, DF: Presidência da República, 2015

BRASIL. Decreto n.º 8.288, de 24 de julho de 2014. *Promulga o Acordo de Previdência Social entre a República Federativa do Brasil e o Canadá*. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 8.358, de 13 de novembro de 2014. *Promulga a Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social*. Diário Oficial da União, Brasília, 14 nov. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 8.660, de 29 de janeiro de 2016. *Promulga a Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. (2020). *Acordos internacionais de seguridade social*. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. (2025). *Acordos internacionais em vigor*. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. (2025). *Formulários para aplicação dos acordos internacionais*. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 23 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Previdência Social (2025). *Brasil e Portugal se reúnem para atualizar procedimentos operacionais do acordo previdenciário*. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/noticias/2025/abril/brasil-e-portugal-se-reunem-para-atualizar-procedimentos-operacionais-do-acordo-previdenciario>. Acesso em: 22 mar. 2026.

Brasil. Governo Federal. (2026). *Solicitar atualização de atestado de vida – acordo internacional*. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-atualizacao-de-atestado-de-vida-acordo-internacional>. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal – CJF (2021). *Turma Nacional fixa tese sobre valor de benefício a ser pago na forma do acordo de seguridade social celebrado entre Brasil e Portugal*. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2021/06-junho/turma-nacional-fixa-tese-sobre-valor-de-beneficio-a-ser-pago-na-forma-do-acordo-de-seguridade-social-celebrado-entre-brasil-e-portugal>. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (2026). *Comprovação de vida para os segurados do INSS no exterior: saiba como fazer*.

Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/noticias/comprovacao-de-vida-para-os-segurados-do-inss-no-exterior-saiba-como-fazer>. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (2026). Formulários para acordos internacionais. Disponível em: <https://www.gov.br/inss/pt-br/direitos-e-deveres/acordos-internacionais/formularios>. Acesso em: 22 mar. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (2019). Atestado de vida para comprovação perante o INSS. Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/centrais-de-conteudo/formularios/2019.10.04_AtestadodevidaformulariocpffinalINSS.pdf. Acesso em: 22 mar. 2026.

Brasil. Instituto Nacional do Seguro Social. (2010). *Resolução INSS/PRES n.º 136, de 2010*.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Resolução n.º 228, de 22 de junho de 2016*. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Poder Judiciário, da Convenção sobre a Eliminação da Exigência de Legalização de Documentos Públicos Estrangeiros. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado0014152021052960b187577a927.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2026.

CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Recurso Ordinário n.º 44236.760170/2024-34*. Pensão por morte previdenciária. Recorrente: Maria Ivonia Candida Macario. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Relatora: Sonia Evangelista Avelar. Arquivo em PDF fornecido pela autora, 2025.

Convenção da Haia de 5 de outubro de 1961. (1961). *Convenção relativa à supressão da exigência da legalização dos atos públicos estrangeiros*.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 131/95, de 6 de junho. *Aprova o Código do Registo Civil*. Lisboa: Diário da República, 1995.

União Europeia. (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, *relativo à coordenação dos sistemas de segurança social*. Jornal Oficial da União Europeia, L 166, 30 abr. 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, *que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004*. Jornal Oficial da União Europeia, L 284, 30 out. 2009.

Doutrinas e Artigos Científicos

Barroso, L. R. (2020). *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva.

Bogdan, M. (2013). *Comparative law. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International*.

Busch, A. E., Barros, A. J., & Assumpção, J. S. C. V. de. (2025). *Planejamento previdenciário internacional: passo a passo*. Juruá.

Canotilho, J. J. G., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Vol. I, 4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Cappelletti, M. (1993). *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.

Carvalho Filho, J. dos S. (2023). *Manual de direito administrativo* (37ª ed.). São Paulo: Atlas.

Carvalho, J. A. M. (2006). *Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: Algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido*. In Ministério da Previdência Social (Ed.), *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social.

Costa Filho, W. G. L. da. (2024). *Seguridade social transnacional e proteção previdenciária dos trabalhadores migrantes no Brasil*. *Revista Foco – Direito e Políticas Públicas*, 9(2), 45–68.

Craig, P. (2012). *EU administrative law* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.

Di Pietro, M. S. Z. (2022). *Direito administrativo* (35ª ed.). São Paulo: Atlas.

Freitas, J. (2014). *Direito fundamental à boa administração pública* (3ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Gonzalez, M. J. J. (2011). *Análise da efetivação dos acordos internacionais de previdência social*. *Revista de Direito Sanitário*, 12(3), 117–136.
<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v12i3p117-136>

Gomes Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2014). *Constituição da República Portuguesa anotada* (Vol. I, 4ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Heiden, G., & Pellenz, M. (2025). *A aplicação dos acordos previdenciários internacionais como mecanismos de proteção social na América do Sul*. *Revista Brasileira de Direito Social*, 6(2), 52–69.

Ismail Filho, S. (2020). *Boa administração: um direito*. *Revista de Direito Administrativo*, 279, 215–238.

Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. (2018). *Boa governação da administração pública: Desafios e perspectivas*. Lisboa: ICJP.

Justen Filho, M. (2021). *Curso de direito administrativo* (14ª ed.). São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

Lebarbenchon, M. (ANO). *Guia prático para aplicação dos acordos internacionais de previdência social na legislação brasileira*. IEPREV.

Maffini, R. (2022). Princípio da proteção da confiança legítima. *Enciclopédia Jurídica da PUC-SP*. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/120/edicao-2/principio-da-protecao-da-confianca-legitima>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Martínez Pizarro, J., & Villa, M. (2006). *Panorama sobre a migração internacional na América Latina e no Caribe*. In Ministério da Previdência Social (Org.), *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social.

Mazzuoli, V. de O. (2023). *Direito internacional público* (15ª ed.). São Paulo: Forense.

Mendes, J. M. (2011). *Boa administração e tutela jurisdicional efetiva*. Coimbra: Almedina.

Mendonça, S. M. F. (2020). *A boa administração como direito fundamental* (Tese de doutoramento, Universidade de Lisboa).

Ministério da Previdência Social. (2006). *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/colecao-previdencia-social/vol-25.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Ministério da Previdência Social. (2018). *Cartilha: acordos internacionais de previdência social*. Ministério da Previdência Social. Disponível em: https://sa.previdencia.gov.br/site/2018/08/cartilha_18.08.29.pdf. Acesso em: 23 mar. 2026.

Pinheiro, J. J. G. (2018). *O direito à boa administração pública no contexto da integração europeia* (Dissertação de mestrado, Universidade Autónoma de Lisboa).

Raulino, L. (2000). *Acordos internacionais do Brasil no âmbito da seguridade social: tópicos*. Teresina: COMEPI.

Rezek, J. F. (2020). *Direito internacional público: Curso elementar* (18ª ed.). São Paulo: Saraiva.

RITA DE CÁSSIA DA SILVA. *Documentação no exterior para brasileiros. Material de apoio didático*. Arquivo em PDF fornecido pela autora, 2026.

Secretaria de Previdência. (2018). *Acordos internacionais de previdência social firmados pelo Brasil*. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário.

Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/5186/3716>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Schwarze, J. (2018). *European administrative law (2nd ed.)*. Baden-Baden: Nomos.

Silva, A. S. P., & Porsse, A. A. (2022). *O déficit da previdência social no Brasil: simulações de reforma com um modelo EGC dinâmico*. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/151>. Acesso em: 23 mar. 2026.

Silva, V. F. da. (2017). *Direitos sociais e justiça administrativa*. Lisboa: AAFDL.

Silva, R. de C. da. (no prelo). *Planejamento migratório e previdenciário internacional: Direito e estratégias para uma migração consciente*.

Soares, W. (2006). *A emigração internacional de brasileiros: componentes da questão migratória*. In Ministério da Previdência Social (Org.), *Migrações internacionais e a previdência social*. Ministério da Previdência Social.

Zweigert, K., & Kötz, H. (1998). *Introduction to comparative law (3rd ed.)*. Oxford: Oxford University Press.

Jurisprudência

Superior Tribunal De Justiça. Tema 1124. *Recurso Especial nº 1.727.063/SP*. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Julgado em 14/08/2019.

Supremo Tribunal Federal. (2014). *Recurso Extraordinário n.º 631.240/MG (Tema 350 da repercussão geral)*.

Tribunal de Justiça da União Europeia. (2012). *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Jornal Oficial da União Europeia, C 326.

TURMA NACIONAL DE UNIFORMIZAÇÃO. Tema 262. *Benefícios por totalização no acordo Brasil-Portugal e renda mensal inferior ao salário mínimo*. Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal (PEDILEF) nº 0057384-11.2014.4.01.3800/MG. Relator: Juiz Federal Paulo Cezar Neves Junior. Julgado em 27 maio 2021. Publicado em 28 maio 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br>. Acesso em: 23. mar. 2026.

UNITED STATES. Social Security Administration – SSA (s.d.). *U.S.-Brazil Social Security Agreement (Agreement Text)*. Disponível em: https://www.ssa.gov/international/Agreement_Texts/brazil.htm. Acesso em: 22 mar. 2026.

UNITED STATES. Social Security Administration – SSA (s.d.). *Agreement between the United States and Brazil*. Disponível em: <https://www.ssa.gov/international/documents/EN-05-10167.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2026.

UNITED STATES. Social Security Administration – SSA (s.d.). *Totalization agreement with Brazil*. Disponível em: https://www.ssa.gov/international/Agreement_Pamphlets/brazil.html. Acesso em: 22 mar. 2026.



UNIVERSIDADE
PORTUCALENSE

Do conhecimento à prática.