



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

PARECER Nº 17 /2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU
COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO – CGPRE
Processo SIPPS nº 358818962

PREVIDENCIÁRIO. RGPS. AUXÍLIO-ACIDENTE. DEFINITIVIDADE DAS SEQUELAS QUE O ENSEJAM. NECESSIDADE. LEI Nº 8.213/91, ART. 86. RPS, ART. 104. SITUAÇÕES DISCRIMINADAS NO ANEXO III DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPS. INEXISTÊNCIA DE TAXATIVIDADE. ROL MERAMENTE EXEMPLIFICATIVO. O auxílio-acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. A exigência de definitividade da sequela é válida, histórica e compatível com o benefício, dado seu caráter vitalício. O não enquadramento em alguma das situações do Anexo III, simplesmente, não pode ser obstáculo à concessão do auxílio-acidente, caso a Perícia Médica do INSS verifique, no caso concreto, o preenchimento dos requisitos para a sua concessão. O Anexo III do RPS contém rol meramente exemplificativo das situações que ensejam o auxílio-acidente.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta a respeito da correta interpretação a ser dada pela Administração Previdenciária ao art. 86, *caput*, da Lei nº 8.213/91 (“Art. 86. O auxílio-acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (...)”).



Processo SIPPS nº 358818962

2. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE/INSS manifestou-se no PARECER Nº 412/2012/CGPL/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU, de 09.11.2012, tendo opinado pelas interpretações no sentido de que: a) o Anexo III do RPS é rol exemplificativo; e b) a concessão do auxílio-acidente depende, tão-somente, da comprovação da seqüela decorrente de acidente de qualquer natureza, considerando-se no termo seqüelas lesões que, embora permanentes, possam ser reversíveis.

3. A Diretoria de Saúde do Trabalhador do Instituto Nacional do Seguro Social – DIRSAT/INSS examinou a discussão nas fls. 06-11. Sem posicionar-se sobre o assunto, apenas esclareceu que os sistemas de concessão dos benefícios no âmbito do INSS foram construídos com base em interpretações diversas do regramento constante da Lei nº 8.213/91, do Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99 e da Instrução Normativa – IN INSS/PRES nº 45, de 2010, quais sejam, considerando-se a necessidade de as seqüelas serem definitivas e o Anexo III ao RPS como rol taxativo.

4. Por seu turno, a Diretoria de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social – DIRBEN/INSS manifestou-se às fls. 20-22, limitando-se a afirmar que *“Quanto à questão relativa à interpretação do termo “seqüela definitiva” (sic) e do “Anexo III do Regulamento da Previdência Social – RPS” não temos oposição quanto a (sic) análise realizada por essa PFE”* (item 6).

5. Já no âmbito desta Pasta, a Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS/MPS, por intermédio da NOTA CGLEN Nº 09/2013, de 04.01.2013 (fl. 36), assentou que *“No que se refere à interpretação de que o Anexo III seja tido como rol exemplificativo, não se vislumbra óbice por esta Secretaria.”* (item 3). Quanto à exigência de definitividade das seqüelas, salientou que se trata de opção regulamentar diretamente relacionada às hipóteses de cessação do próprio auxílio-acidente (item 4), estando mais relacionada aos aspectos operacionais, e afirmado a lógica em tal exigência (item 6).

6. É o relatório.



Processo SIPPS nº 358818962

II – ANÁLISE JURÍDICA

7. O cerne da questão consiste em saber se as sequelas que ensejam o auxílio-acidente devem necessariamente ser definitivas e se o rol de situações elencadas no Anexo III do RPS é taxativo ou exemplificativo.
8. Antes de ingressar no mérito propriamente, vejam-se as normas em referência:

Lei nº 8.213/91

Art. 86. O auxílio-acidente será concedido, **como indenização**, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem **seqüelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia**. *(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)*

§ 1º O auxílio-acidente mensal corresponderá a cinquenta por cento do salário-de-benefício e será devido, observado o disposto no § 5º, **até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado**. *(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)*

§ 2º **O auxílio-acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença**, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, **vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria**. *(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)*

§ 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, observado o disposto no § 5º, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio-acidente. *(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997)*

§ 4º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do auxílio-acidente, quando, além do reconhecimento de causalidade entre o trabalho e a doença, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. *(Restabelecido com nova redação pela Lei nº 9.528, de 1997)*

§ 5º *(Revogado pela Lei nº 9.032, de 1995)*



Processo SIPPS nº 358818962

RPS

Art. 104. O auxílio-acidente será concedido, **como indenização**, ao segurado empregado, exceto o doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar **seqüela definitiva, conforme as situações discriminadas no anexo III**, que implique: *(Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 2003)*

I - redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam; *(Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 2003)*

II - redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam e exija maior esforço para o desempenho da mesma atividade que exerciam à época do acidente; ou

III - impossibilidade de desempenho da atividade que exerciam à época do acidente, porém permita o desempenho de outra, após processo de reabilitação profissional, nos casos indicados pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social.

§ 1º O auxílio-acidente mensal corresponderá a cinquenta por cento do salário-de-benefício que deu origem ao auxílio-doença do segurado, corrigido até o mês anterior ao do início do auxílio-acidente e **será devido até a véspera de início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.**

§ 2º O auxílio-acidente será devido a contar do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria.

§ 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio-acidente.

§ 4º Não dará ensejo ao benefício a que se refere este artigo o caso:

I - que apresente danos funcionais ou redução da capacidade funcional sem repercussão na capacidade laborativa; e



Processo SIPPS nº 358818962

II - de mudança de função, mediante readaptação profissional promovida pela empresa, como medida preventiva, em decorrência de inadequação do local de trabalho.

§ 5º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do auxílio-acidente quando, além do reconhecimento do nexo entre o trabalho e o agravo, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia. *(Redação dada pelo Decreto nº 6.939, de 2009)*

§ 6º No caso de reabertura de auxílio-doença por acidente de qualquer natureza que tenha dado origem a auxílio-acidente, este será suspenso até a cessação do auxílio-doença reaberto, quando será reativado.

§ 7º Cabe a concessão de auxílio-acidente oriundo de acidente de qualquer natureza ocorrido durante o período de manutenção da qualidade de segurado, desde que atendidas às condições inerentes à espécie. *(Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 2008).*

§ 8º Para fins do disposto no *caput* considerar-se-á a atividade exercida na data do acidente. *(Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003)*

9. Como se vê, o RPS, além de exigir a definitividade da sequela para o auxílio-acidente, o art. 104 do RPS estabeleceu a conformidade de sua concessão às situações especificadas no Anexo III do RPS.

10. Quanto ao primeiro ponto, qual seja, a exigência de definitividade das sequelas, entende-se que a norma regulamentar não extravasou sua esfera de atuação, **não** sendo possível afirmar que existe incompatibilidade entre tais disposições regulamentares e o texto do art. 86 da Lei nº 8.213/91.

11. De fato, a função do decreto é expedir instruções para a execução da lei, o que inclui a possibilidade de estabelecer critérios, condições e restrições compatíveis com o espírito da norma legal para a sua fiel execução. Se é assim, tem-se que o art. 104 do RPS não extrapolou tais balizas, especialmente se considerado que se trata de benefício quase vitalício, que é pago até a véspera do início da aposentadoria (sendo interrompido apenas na hipótese de concessão de auxílio-doença em função do mesmo acidente).



Processo SIPPS nº 358818962

12. Inclusive, vale salientar que historicamente se exigiu a definitividade das sequelas, conforme se depreende do regramento constante do art. 9º da Lei nº 6.367/79, que disciplinava o chamado auxílio-suplementar, antecessor do atual auxílio-acidente:

Art. 9º O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresentar, como **seqüelas definitivas, perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional**, constantes de relação previamente elaborada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), as quais, embora não impedindo o desempenho da mesma atividade, demandem, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a um auxílio mensal que corresponderá a 20% (vinte por cento) do valor de que trata o inciso II do Artigo 5º desta lei, observando o disposto no § 4º do mesmo artigo.

Parágrafo único. Esse benefício cessará com a aposentadoria do acidentado e seu valor não será incluído no cálculo de pensão.

13. Vale salientar que a jurisprudência igualmente chancela a validade do requisito "sequelas definitivas":

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. LEI NOVA MAIS BENÉFICA. ACIDENTE OCORRIDO SOB A ÉGIDE DA LEGISLAÇÃO ANTERIOR. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO. NÃO AFRONTA AO PRINCÍPIO DO " TEMPUS REGIT ACTUM".

1. O autor sofreu acidente de trabalho em 03.09.1980, na vigência da Lei n. 6.367/76, percebendo auxílio-doença até 22.11.1983, quando pleiteou a concessão de auxílio-suplementar.

2- O auxílio-suplementar era devido, a contar da cessação do auxílio-doença, ao acidentado que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresentando como **seqüela definitiva, perda anatômica ou redução da capacidade funcional**, a qual, embora sem impedir o desempenho da mesma atividade, demandasse, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho. Com o advento da Lei n. 8.213/91, que instituiu o novo Plano de



Processo SIPPS nº 358818962

Benefícios da Previdência Social, o auxílio-suplementar, previsto no art. 9º da Lei n. 6367/76, foi totalmente absorvido pelo novo regramento inserto no art. 86 da Lei n. 8.213/91 e, posteriormente, pela Lei n. 9.032/95, dando azo ao auxílio-acidente, como disciplinado mais amplamente, na novel legislação.

(...)

(STJ, AgRg no REsp 363.734/SC, Rel. Ministro HÉLIO QUAGLIA BARBOSA, SEXTA TURMA, julgado em 18/08/2005, DJ 05/09/2005, p. 501)

14. De fato, retirar o requisito da definitividade das sequelas somente seria possível acaso o benefício fosse igualmente provisório, o que não é o caso. Além disso, para tanto, seria exigível a realização de perícias periódicas tendentes a verificar a permanência de sua condição, o que igualmente não tem previsão legal.

15. Deve-se recordar, ainda, que o auxílio-acidente não foi arrolado no art. 101 da Lei nº 8.213/91 (*"Art. 101. O segurado em gozo de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e o pensionista inválido estão obrigados, sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo da Previdência Social, processo de reabilitação profissional por ela prescrito e custeado, e tratamento dispensado gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos."*), o que impede a fixação de entendimento diverso do aqui alcançado quanto à validade do requisito "sequelas definitivas".

16. Por outro lado, quanto à natureza do rol de situações listadas no Anexo III do RPS, uma maior digressão se faz necessária.

17. Como sabido, o Anexo III cuida-se de relação de situações que dão direito à concessão do auxílio-acidente. São hipóteses elencadas no Regulamento para as quais se estabeleceu ser presumida a redução da capacidade do segurado para o trabalho que habitualmente exercia. Assim, apresentando qualquer das sequelas listadas, o segurado terá direito ao auxílio-acidente.

18. Entretanto, o não enquadramento em alguma das situações do Anexo III, simplesmente, não pode ser obstáculo à concessão do auxílio-acidente, caso a Perícia Médica do INSS verifique, no caso concreto, o preenchimento dos requisitos para a concessão desse benefício, quais sejam, o segurado:



Processo SIPPS nº 358818962

- a) ter sofrido acidente de qualquer natureza;
- b) ter consolidado as lesões desse acidente; e
- c) ter ficado com sequelas definitivas que impliquem efetiva redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

19. Com isso, tem-se que a remissão feita no art. 104 do RPS às situações discriminadas no Anexo III não afasta a possibilidade de, na prática, o segurado preencher as condições para a concessão do auxílio-acidente, conforme o exame da Perícia Médica do INSS.

20. Em outras palavras, não é possível liminar a concessão do auxílio-acidente apenas às situações do Anexo III do RPS, o qual traduz relação meramente exemplificativa, não taxativa, que não esgota o universo de possibilidades de concessão do benefício em questão.

21. Veja-se que a doutrina também compreende da mesma forma:

Obviamente, as situações narradas no Anexo III do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, devem ser qualificadas como hipóteses exemplificativas, pois, no caso concreto, segurados que sejam acometidos de outras sequelas, ou até mesmo das mesmas mas em índice inferior ao fixado, podem demonstrar, em concreto, a efetiva redução da capacidade laborativa, cabendo então a concessão do benefício. (...) (IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário. 16. ed.. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 650)**

22. Nesse mesmo sentido, vale salientar que antes mesmo da edição do atual RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, a jurisprudência pátria já havia se orientado no sentido da natureza meramente exemplificativa dos róis dessa natureza previstos em diplomas anteriores. À guisa de ilustração, seguem alguns precedentes



Processo SIPPS nº 358818962

considerando que a relação de situações para a concessão do então existente auxílio-suplementar era meramente exemplificativa:

PREVIDENCIARIO - ACIDENTE DO TRABALHO - AUXILIO SUPLEMENTAR - REGULAMENTO - SUCUMBENCIA - ISENÇÃO. - A relação das lesões constantes do anexo III do Decreto 79.037/76, que autorizam a concessão do auxílio suplementar, não ilide o acolhimento de pretensão que visa a concessão do mesmo benefício, se a lesão resultante de acidente do trabalho, ainda que não prevista, reduz efetivamente a capacidade laborativa do trabalhador, demandando um maior esforço para o trabalho. - (...).

(RESP 199600744432, CID FLAQUER SCARTEZZINI, STJ - QUINTA TURMA, DJ DATA:01/06/1998 PG:00161.)

EMENTA DA DECISÃO DE 19.10.1993 (DJ. 22.11.93): PREVIDENCIARIO. BENEFICIOS. SUMULA 44 STJ.

I - "A definição, em ato regulamentar, de grau mínimo de disacusia não exclui, por si só, a concessão do benefício previdenciário" (Súmula 44 - STJ).

II - Recurso provido.

EMENTA DA DECISÃO DE 13.06.1994 (DJ. 01.08.94): PREVIDENCIARIO. RECURSO ESPECIAL. BENEFICIO PREVIDENCIARIO NÃO PREVISTO NO ANEXO III, DO DECRETO N. 79037/76. ROL MERAMENTE EXEMPLIFICADO E NÃO TAXATIVO.

I - A listagem a que se refere o Anexo III, do Decreto n. 79037/76, não é exaustiva. A interpretação da lei, em casos de infortunística, deve ser teleológica de modo a proteger o trabalhador das intempéries do labor. É exemplificativo o rol citado no decreto regulamentador, cabendo ao Poder Judiciário caracterizar o acidente, se indenizável ou não.

II - recurso especial conhecido e provido.

(REsp 37653/RJ, Rel. Ministro PEDRO ACIOLI, SEXTA TURMA, julgado em 19/10/1993, DJ 22/11/1993, p. 24986, DJ 01/08/1994, p. 18684)

ACIDENTARIO - EMBARGOS DE DIVERGENCIA - AUXILIO-ACIDENTE - REDUÇÃO AUDITIVA - NEXO CAUSAL - SUMULAS STJ 07 E 44 - PRECEDENTES. 1. É devido o auxílio-acidente quando comprovado o nexo causal entre a agressividade sonora do local de trabalho e a redução auditiva do trabalhador. 2. A aferição do grau dessa redução implica em reexame da prova, inadmissível na instância extraordinária. 3. É meramente exemplificativa a relação contida no anexo ao decreto que regulamenta a lei acidentária. 4. A definição, em ato regulamentar, de grau mínimo de disacusia, não exclui, por si



Processo SIPPS nº 358818962

só, a concessão do benefício, conforme orientação sumulada desta corte. 5. Embargos recebidos para reformar o aresto embargado. (ERESP 199100110850, PEÇANHA MARTINS, STJ - PRIMEIRA SECAO, DJ DATA: 23/08/1993 PG:16554.)

ACIDENTE DO TRABALHO. AUXILIO SUPLEMENTAR. O auxilio suplementar pode se concedido, se comprovada a relação de causa e efeito com o acidente, determinando permanente maior esforço para a realização do trabalho, pouco importando que esteja constando da relação enumerativa dos anexos do regulamento do seguro de acidentes do trabalho. (RESP 199300048899, JESUS COSTA LIMA, STJ - QUINTA TURMA, DJ DATA: 03/05/1993 PG:07807.)

ACIDENTE DO TRABALHO. SITUAÇÕES NÃO CONSTANTES DA RELAÇÃO ANEXA AO REGULAMENTO. APRECIÇÃO JUDICIAL. DECRETO 79.037-76. A relação de situações acidentárias constantes dos Anexos do Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho (Decreto n. 79.037-76) não tem caráter exaustivo. Duplo grau de jurisdição. Acidente do trabalho (sucumbência). Autarquia. CPC, art-475, II (Inaplicação). O duplo grau de jurisdição, de que trata o art-475, II, do CPC, não se aplica a autarquia, quando sucumbente em ação acidentária. Recurso extraordinário conhecido e provido, em parte. (RE 96559, Relator(a): Min. RAFAEL MAYER, Primeira Turma, julgado em 18/05/1982, DJ 18-06-1982 PP-05989 EMENT VOL-01259-02 PP-00377)

ACIDENTE DO TRABALHO. SITUAÇÕES NÃO CONSTANTES DA RELAÇÃO ANEXA AO REGULAMENTO. APRECIÇÃO JUDICIAL. DECRETO 79.037-76. A relação de situações acidentárias constante dos Anexos do Regulamento do Seguro de Acidentes do Trabalho (Decreto n. 79.037-76) não tem caráter exaustivo, cabendo sempre ao Poder Judiciário, a caracterização do acidente indenizável, subsumível no conceito legal, independente de sua catalogação no regulamento. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 93177, Relator(a): Min. RAFAEL MAYER, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1981, DJ 11-12-1981 PP-12605 EMENT VOL-01238-02 PP-00422 RTJ VOL-00100-03 PP-01290)

23. Aqui, vale a pena chamar a atenção para a existência do verbete nº 44 da Súmula de Jurisprudência do STJ: *"A definição, em ato regulamentar, de grau mínimo de disacusia, não exclui, por si só, a concessão do benefício previdenciário."*



Processo SIPPS nº 358818962

24. Assim, reputa-se assentado que, sendo meramente exemplificativo, não taxativo, o Anexo III, não resta afastada a possibilidade de, na prática, o segurado preencher as condições para a concessão do auxílio-acidente fora das situações da lista, conforme o exame da Perícia Médica do INSS, desde que demonstrado, em especial, a efetiva redução da capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia.

25. Por fim, considerando que a presente manifestação fixa entendimento acerca da interpretação da lei em matéria previdenciária, sugere-se a remessa para aprovação do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Previdência Social para que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, aprove este parecer, com base no art. 309 do RPS, com a consequente publicação no Diário Oficial da União.

III – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, a Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, conclui sua análise nos seguintes termos:

(1) não há incompatibilidade do RPS com a lei na exigência de as sequelas serem definitivas para a concessão do auxílio-acidente, sendo válido e historicamente presente o requisito da definitividade das sequelas, dado o caráter vitalício desse benefício e a possibilidade de a norma regulamentar estabelecer critérios, condições e restrições compatíveis com o espírito da lei para a sua fiel execução; e

(2) o rol do Anexo III do RPS é meramente exemplificativo, de forma que o não enquadramento em alguma das situações do Anexo III, simplesmente, não pode ser obstáculo à concessão do auxílio-acidente, acaso a Perícia Médica do INSS verifique que o segurado, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza,



Processo SIPPS nº 358818962

apresenta sequelas definitivas que impliquem efetiva redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

À consideração superior.

Brasília, 21 de janeiro de 2013.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Roberta Simões Nascimento'.

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO
Coordenadora-Geral de Direito Previdenciário



Processo SIPPS nº 358818962

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 19/2013

Aprovo o PARECER Nº 17 /2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU.

Encaminhem-se os autos para aprovação do Ministro de Estado da Previdência Social, conforme sugerido.

Brasília, 21 de janeiro de 2013.



LUIZ FERNANDO BANDEIRA DE MELLO
Consultor Jurídico /MPS