



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

PARECER Nº 18 /2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU
COORDENAÇÃO-GERAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO – CGPRE
Processo SIPPS nº 358560637

PREVIDENCIÁRIO. RGPS. PERCEPÇÃO DE AUXÍLIO-DOENÇA PRÉVIO COMO REQUISITO À CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ACIDENTE. DESNECESSIDADE. LEI Nº 8.213/91, ART. 86, § 2º. 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. Não é possível condicionar a concessão do auxílio-acidente à percepção de auxílio-doença antecedente. Intenção legislativa apenas de vedar o recebimento conjunto do auxílio-doença e do auxílio-acidente decorrentes de um mesmo fato gerador, dada a necessidade de consolidação das lesões.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta a respeito da correta interpretação a ser dada pela Administração Previdenciária ao art. 86, § 2º, da Lei nº 8.213/91 (“Art. 86. (...) § 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.”).

2. A Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – PFE/INSS manifestou-se no PARECER Nº 407/2012/CGPL/CGMBEN/PFE-INSS/PGF/AGU, de 05.11.2012, no sentido de que a norma em referência impõe tão somente as seguintes regras, *ipsis litteris*:



Processo SIPPS nº 358560637

“a) o auxílio-acidente é devido após a consolidação das lesões decorrentes de acidente que resultarem sequelas, sendo o benefício devido a partir da DER quando o segurado não estiver em gozo de auxílio-doença;

b) o auxílio-acidente, caso o segurado esteja em gozo de benefício de auxílio-doença, é devido um dia após sua cessação;”

3. A Secretaria de Políticas de Previdência Social desta Pasta – SPPS/MPS, por intermédio da NOTA CGLEN Nº 07/2013, de 04.01.2013, assentou que “(...) *se o trabalhador ou segurado faz jus ao auxílio-acidente, também não parece adequada a restrição ao direito pelo não gozo do auxílio-doença.*” (item 21).

4. É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

5. O cerne da questão consiste em saber a correta interpretação a ser dada ao art. 86, § 2º, da Lei nº 8.213/91. Eis o teor do dispositivo em referência:

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)*



Processo SIPPS nº 358560637

§ 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)*

6. Cuidando-se de questão puramente hermenêutica, estritamente jurídica, parece não haver maiores controvérsias. A partir da própria literalidade do dispositivo normativo é possível alcançar a resposta solicitada.

7. Em primeiro lugar, faz-se necessário considerar que 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.

8. Nesse sentido, o art. 86, § 2º, da Lei nº 8.213/91 – ao afirmar que o auxílio-acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença – claramente não colocou, como condição à percepção do auxílio-acidente, que o segurado tenha recebido auxílio-doença. Na verdade, vê-se que o dispositivo simplesmente pretendeu vedar a concessão do auxílio-acidente enquanto estiver em usufruto o auxílio-doença referente ao mesmo evento.

9. Até mesmo o resgate histórico sobre a origem do referido benefício corrobora a conclusão aqui apresentada. Isso porque o auxílio-acidente foi instituído pela primeira vez no bojo da Lei nº 5.316/67, art. 7º, o qual expressamente contemplou a possibilidade de o segurado, mesmo não tendo percebido auxílio-doença, obter o benefício do auxílio-acidente. Veja-se o teor da norma:



Processo SIPPS nº 358560637

Art. 7º. A redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% (vinte e cinco por cento) garantirá ao acidentado, **quando não houver direito a benefício por incapacidade ou após sua cessação**, e independentemente de qualquer remuneração ou outro rendimento, um "auxílio-acidente" mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária, calculado sobre o valor estabelecido no item II do art. 6º e correspondente à redução verificada.

Parágrafo único. Respeitado o limite máximo estabelecido na legislação previdenciária, o auxílio de que trata este artigo será adicionado ao salário de contribuição, para o cálculo de qualquer outro benefício não resultante do acidente.

10. Ora, com isso, tem-se por demonstrado que **o recebimento do auxílio-doença não é *conditio sine qua non* à concessão do auxílio-acidente**. Isso, com base na aplicação direta de um dos mais basilares princípios da hermenêutica jurídica, qual seja, o de que na lei não há palavras inúteis, de modo que ao intérprete é vedado restringir direitos quando na lei não há restrições.

11. Como se não bastasse o argumento acima a respeito da literalidade do art. 86, § 2º, da Lei nº 8.213/93, tem-se que a interpretação aqui assentada igualmente vai ao encontro dos objetivos da política pública tocada no âmbito deste Ministério da Previdência Social em prol da inclusão previdenciária. Explique-se.

12. Os direitos previdenciários dos segurados, como já diz o próprio nome, são direitos, os quais podem ou não ser exercidos por seus titulares. Não há obrigatoriedade, é dizer, não há dever que obrigue o segurado a requerer um benefício a que faz jus no âmbito da Previdência Social. Se é assim, não se afigura possível restringir o acesso ao auxílio-acidente, se presentes os requisitos para a sua concessão, tão somente porque o segurado não requereu previamente eventual auxílio-doença.

13. Ora, diversos motivos podem ter impedido o segurado de fazê-lo e, por mais que a percepção do auxílio-doença represente maior proteção ao segurado (especialmente pelas consequências do art. 118 da Lei nº 8.213/91), nada justifica a



Processo SIPPS nº 358560637

negativa do auxílio-acidente pelo simples motivo de não ter sido concedido um auxílio-doença prévio quanto ao mesmo evento acidentário, do trabalho ou não.

14. Aqui, vale deixar claro que de modo algum a concessão isolada do auxílio-acidente se prestará para os fins do art. 118 da Lei nº 8.213/91, até mesmo por sua própria dicção em sentido contrário. Senão, veja-se o que diz a norma mencionada: "*Art. 118. O segurado que sofreu acidente do trabalho tem garantida, pelo prazo mínimo de doze meses, a manutenção do seu contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente.*". Aqui, somente a percepção do auxílio-doença acidentário (o B-91, decorrente de um acidente do trabalho) tem o condão de garantir a estabilidade provisória referida na norma. Claramente, o auxílio-acidente, não.

15. Com efeito, prévia concessão ou não do auxílio-doença é questão a ser perquirida quando do requerimento do auxílio-acidente apenas para a fixação da data a partir do qual o benefício será devido. Se houve prévia concessão do auxílio-doença, o auxílio-acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação desse primeiro benefício. Em não havendo auxílio-doença, o auxílio-acidente será devido a partir da data de entrada do requerimento (DER), em sendo preenchidos os seus requisitos.

16. Veja-se que a doutrina também vai nesse mesmo sentido:

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. **Obviamente, caso não exista, por qualquer motivo, auxílio-doença anterior, deve ser pago a partir da data do requerimento administrativo.** (...) (IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário*. 16. ed.. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 651)

17. Ademais, cumpre salientar que no âmbito do Superior Tribunal de Justiça já se firmou jurisprudência no mesmo sentido ora fixado de que a inexistência de auxílio-doença não é impedimento ao auxílio-acidente. À guisa de ilustração, esse



Processo SIPPS nº 358560637

entendimento consta dos seguintes precedentes: 1) **AgRg no REsp 1332426/RS**, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/12/2012, DJe 18/12/2012; 2) **AgRg no AREsp 145.255/RJ**, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/11/2012, DJe 04/12/2012; 3) **AgRg no AREsp 155.120/SP**, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2012, DJe 27/08/2012; 4) **AgRg no REsp 1279936/SP**, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, QUINTA TURMA, julgado em 08/05/2012, DJe 11/06/2012.

18. Por fim, esclareça-se um último ponto. Não é possível estabelecer o nexo técnico epidemiológico previdenciário (NTEP) com base no art. 21-A da Lei nº 8.213/91 no caso da concessão do auxílio-acidente. Passa-se a explicar mais detidamente por que.

19. Para a concessão do auxílio-acidente, a Perícia Médica do INSS verifica se o segurado tem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia, pois essa condição é o fato gerador do auxílio-acidente, para cuja concessão o segurado necessariamente já deve estar com as lesões consolidadas e não mais se encontrar em estado de incapacidade laboral total.

20. Desta forma, a perícia médica que reconhece o direito do segurado de receber o auxílio-acidente – porquanto apenas averigüe se há sequelas – não é o *locus* adequado para a aplicação do art. 21-A da Lei nº 8.213/91, que autoriza a perícia médica do INSS a, pelo NTEP, considerar a incapacidade do segurado como decorrente de acidente do trabalho por equiparação.

21. Recorde-se a redação do dispositivo em questão:

Art. 21-A. A perícia médica do INSS considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças -



Processo SIPPS nº 358560637

CID, em conformidade com o que dispuser o regulamento. *(Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006)*

§ 1º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto neste artigo quando demonstrada a inexistência do nexo de que trata o caput deste artigo. *(Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006)*

§ 2º A empresa poderá requerer a não aplicação do nexo técnico epidemiológico, de cuja decisão caberá recurso com efeito suspensivo, da empresa ou do segurado, ao Conselho de Recursos da Previdência Social. *(Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006)*

22. Como sabido, cuida-se o NTEP de metodologia proposta pela Resolução CNPS nº 1.236, de 2004, com o propósito de identificar a relação entre o Código Internacional de Doenças – CID e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, para criar uma presunção de que a incapacidade apresentada pelo segurado está relacionada ao exercício de determinada atividade profissional, enquadrando-se como hipótese de acidente de trabalho por equiparação.

23. Com base em critérios estatísticos, pode-se considerar estabelecido o NTEP quando o agravo – assim considerado a lesão, doença, transtorno de saúde, distúrbio, disfunção ou síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência – estiver associado ao trabalho, em conformidade com a relação disposta nas Listas A e B do Anexo II ao Regulamento da Previdência Social – RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99 (art. 337 do RPS).

24. Nesse sentido, como o NTEP é estabelecido pelo INSS, discordando, a empresa pode interpor recurso, com base no referido art. 21-A, § 2º, da Lei nº 8.213/91. Essa faculdade de recurso do empregador, no entanto, não caberá para impugnar a concessão do auxílio-acidente aqui tratado. Trata-se de decorrência lógica da impossibilidade de se estabelecer qualquer NTEP quando da concessão do auxílio-acidente.



Processo SIPPS nº 358560637

25. Isso porque não se afigura possível estabelecer o NTEP para situações alheias à incapacidade, como é o caso de sequelas, ante a absoluta falta de previsão legal. A Lista B do Anexo II ao RPS disciplina apenas a relação entre alguns CID's e a CNAE. Todavia, ainda não existe parâmetro legal fixado relacionando "tipos de sequelas" e sua possível origem em acidentes do trabalho por equiparação, conforme a CNAE, para permitir a presunção.

26. Além disso, mais uma vez se repita, o art. 21-A da Lei nº 8.213/91 está adstrito à perícia médica que reconhece incapacidade, não se aplicando, portanto, às situações nas quais apenas se verifica a existência de sequelas que importem redução da capacidade laboral para o trabalho até então exercido, para fins de percepção de auxílio-acidente. Portanto, não cabe qualquer tipo de recurso da empresa com base no art. 21-A, § 2º, da Lei nº 8.213/91 para tal hipótese, não havendo qualquer interesse da empresa quanto a esse ponto.

27. No mais, 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, ultima sua análise com as seguintes conclusões:

(1) que não é possível condicionar a concessão do auxílio-acidente à percepção de auxílio-doença antecedente, conforme a literalidade da lei, o entendimento da doutrina e da jurisprudência;

(2) que o art. 86, § 2º, da Lei nº 8.213/91, teve por intenção legislativa tão somente vedar o recebimento conjunto do auxílio-doença e do auxílio-acidente decorrentes de um mesmo fato gerador, dada a necessidade de consolidação das lesões; e



Processo SIPPS nº 358560637

(3) que, não tendo havido concessão de auxílio-doença, o auxílio-acidente será devido a partir da data de entrada do requerimento (DER), desde que preenchidos os requisitos para seu deferimento.

À consideração superior.

Brasília, 21 de janeiro de 2013.

ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO
Coordenadora-Geral de Direito Previdenciário



Processo SIPPS nº 358560637

DESPACHO/CONJUR/MPS/Nº 20 /2013

Aprovo o PARECER Nº 18 /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