



Ministério da Previdência Social
Conselho de Recursos da Previdência Social
Conselho Pleno

Nº de Protocolo do Recurso: 35466.001777/2008-64

Unidade de Origem: APS São Paulo – Vila Mariana/SP

Documento: 060.193.718-0

Recorrente: INSS

Recorrido: JOSÉ MARCOS CUSTODIO

Assunto/Espécie Benefício: Auxílio - suplementar – acidente do trabalho

Relator: Geraldo Almir Arruda

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de uniformização de jurisprudência (fls. 59/60) formulado pelo INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS, tendo em vista o Acórdão nº 6.564/2011 (fls. 41/48), exarado pela 4ª Câmara de Julgamento, que deu provimento ao recurso especial do segurado JOSÉ MARCOS CUSTÓDIO, reconhecendo-lhe o direito de acumular o auxílio-suplementar com a aposentadoria por tempo de contribuição que então recebia.

De se destacar que a aposentadoria por tempo de contribuição foi concedida ao interessado com data de início em 07/08/1992, conforme o processo apenso. Já o auxílio-suplementar houvera sido concedido com data de início em 16/05/1978, consoante os extratos de fls. 01 e 04.

Cabe referir que a acumulação em comento foi considerada indevida pela Autarquia Previdenciária, sendo tal fato comunicado ao interessado por meio da carta de fl. 06, subscrita em 16/06/2003, abrindo-se, por conseguinte, o procedimento contraditório.

À fl. 07, o interessado apresentou defesa, sustentando ser indispensável, para a sobrevivência da família, a percepção conjunta dos dois benefícios.

Por meio do Ofício de fl. 13, o INSS comunicou ao interessado o cancelamento do auxílio-suplementar, abrindo-lhe a oportunidade de interposição de recurso a este Conselho.

Irresignado, o interessado interpôs recurso ordinário às Juntas de Recursos deste Conselho (fl. 15), aduzindo, em síntese, não concordar com o cancelamento em debate, alegando ser a percepção do auxílio-suplementar indispensável para a sobrevivência da sua família.

A 13ª Junta de Recursos, por intermédio do Acórdão nº 7.999/2008 (fls. 23/25), negou provimento ao recurso do interessado, sustentando que o § 2º do art. 22 do Decreto nº 73.037, de 1976, vedaria o recebimento conjunto do auxílio-suplementar com qualquer aposentadoria.

Ainda inconformado, o interessado interpôs recurso especial às Câmaras de Julgamento deste Conselho (fls. 28/32), aduzindo, em síntese, que:

I – o benefício em comento, por ele denominado de auxílio-acidente, fora concedido sob a égide da Lei nº 6.367, de 1976, que disporia ter tal benefício caráter vitalício;

II – não poderia prevalecer a vedação de acumulação prevista na Lei nº 9.528, de 1997, superveniente ao evento em debate, e tampouco a vedação prevista no § 2º do art. 22 do Decreto nº 73.037, de 1976, em face de o decreto não poder contrariar a lei;

III – teria direito adquirido ao auxílio-suplementar, sendo indevido o correspondente cancelamento; e

IV – o Superior Tribunal de Justiça perfilaria tese favorável à acumulação em comento, entendendo que se trataria de fatos geradores distintos.

O INSS não apresentou contrarrazões ao recurso especial do interessado, em face da expiração do prazo para tanto.

A 4ª Câmara de Julgamento, por intermédio do Acórdão nº 6.564/2011 (fls. 41/48), deu provimento recurso especial do interessado, sob os seguintes fundamentos:

I – com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, que tacitamente revogou a Lei nº 6.367, de 1976, os benefícios de auxílio-acidente e de auxílio-suplementar teriam sido unificados sob a denominação de auxílio-acidente;

II – a partir da edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar, que se transformou em auxílio-acidente, teria passado a poder ser acumulado com qualquer aposentadoria, já que inexistente proibição legal nesse sentido no seio da mencionada lei;

III – a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça seria pacífica em admitir a cumulação do auxílio-suplementar com qualquer aposentadoria;

IV – a acumulação em comento, contudo, somente poderia ocorrer com aposentadorias concedidas após o advento da Lei nº 8.213, de 1991, e antes da Lei nº 9.528, de 1997; e

V – o auxílio-suplementar, concedido a quem, em virtude do acidente do trabalho, não poderia continuar exercendo a atividade laborativa em que ocorreu o acidente, seria vitalício, não podendo ser cancelado com a concessão da aposentadoria.

Irresignado, o INSS, por meio do despacho de fls. 49/51, opôs embargos de declaração ao acórdão da 4ª Câmara de Julgamento, argumentando que:

I – os Pareceres MPS/CJ nº 543, de 1996, e CONJUR/MPS nº 616, de 2010, teriam fixado tese contrária à emanada no acórdão combatido, entendendo que o auxílio-suplementar não teria sido incorporado pelo auxílio-acidente; e

II – o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e o art. 69 do Regimento Interno deste Conselho vinculariam os órgãos julgadores do Conselho às teses jurídicas fixadas em pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social com aprova ministerial.

Por meio do despacho de fls. 52/54, a 4ª Câmara de Julgamento não acolheu os embargos, enfatizando que:

I – o INSS não teria demonstrado quaisquer dos vícios que pudessem ensejar a oposição dos embargos de declaração, ressaltando ser pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria;

II – os pareceres ministeriais referidos pela Autarquia Previdenciária estariam em descompasso a realidade jurisprudencial; e

III – o acórdão combatido teria fundamentos que iriam além da possibilidade de cumulação dos benefícios em análise.

Mais uma vez inconformado, o INSS, por intermédio da petição de fls. 59/61, apresentou pedido de uniformização de jurisprudência, sustentando, em síntese, que:

I – a legislação previdenciária, em momento algum, teria permitido a acumulação do auxílio-suplementar com aposentadoria;

II – a decisão emanada da 4ª Câmara de Julgamento contrariaria os Pareceres Ministeriais nº CJ/MPS nº 543, de 1996, e CONJUR/MPS nº 616, de 2010, que rechaçariam o entendimento de que o auxílio-suplementar teria sido incorporado pelo auxílio-acidente;

III – a Súmula 44 da Advocacia-Geral da União somente trataria do auxílio-acidente;

IV – o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 1993, e o art. 69 do Regimento Interno deste Conselho vinculariam os órgãos julgadores deste Conselho às teses jurídicas fixadas em parecer da Consultoria Jurídica com aprova ministerial; e

V – a decisão da 4ª Câmara de Julgamento seria divergente da proferida no Acórdão nº 495/2012 (fls. 56/58), proferido pela própria 4ª Câmara de Julgamento.

Subindo o feito à 4ª Câmara de Julgamento, o seu Presidente, por meio do despacho de fl. 62, remeteu os autos à origem, para que fosse oportunizada ao interessado a apresentação de contrarrazões.

As contrarrazões foram apresentadas às fls. 65/66, em que o interessado destacou:

I – não poder a Lei nº 9.528, de 1997, retroagir para prejudicar direito adquirido;

II – não estarem atendidos os requisitos para a uniformização de jurisprudência, uma vez que o caso em tela não se amoldaria ao acórdão paradigma; e

III – dever ser mantida a decisão proferida pela 4ª Câmara de Julgamento.

Retornando o feito à 4ª Câmara de Julgamento, o seu Presidente, por meio do despacho de fls. 69/71, entendeu que existiria divergência entre a decisão combatida e a prolatada no acórdão paradigma, no tocante à acumulação do auxílio-suplementar com aposentadoria.

Submetido o feito à apreciação do Senhor Presidente deste Conselho, este, mediante o despacho de fl. 71, parte final, determinou a instauração do procedimento de uniformização de jurisprudência, sendo os autos a mim distribuídos.

É o Relatório.

EMENTA: AUXÍLIO-SUPLEMENTAR E APOSENTADORIA. ACUMULAÇÃO. 1. COM O ADVENTO DA LEI Nº 8.213, DE 1991, O AUXÍLIO-SUPLEMENTAR FOI ABSORVIDO PELO REGRAMENTO DO AUXÍLIO-ACIDENTE, PREVISTO NO ARTIGO 86 DA LEI Nº 8.213/91, QUE INCORPOROU O SUPORTE FÁTICO DAQUELE BENEFÍCIO AOS DO AUXÍLIO-ACIDENTE. 2. TRANSFORMADO O AUXÍLIO-SUPLEMENTAR EM AUXÍLIO-ACIDENTE E SOBREVINDO A APOSENTADORIA NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 8.213/91 E ANTES DA LEI Nº 9.528, DE 1997, QUE PASSOU A PROIBIR A ACUMULAÇÃO DO AUXÍLIO-ACIDENTE COM QUALQUER APOSENTADORIA, É DE SE RECONHECER O DIREITO DO SEGURADO DE CUMULAR O AUXÍLIO-SUPLEMENTAR COM A RENDA MENSAL DA APOSENTADORIA.

Da Tempestividade

O INSS formulou seu pedido de uniformização de jurisprudência dentro de 30 (trinta) dias da intimação da decisão da 4ª Câmara de Julgamento que indeferiu os embargos opostos pela Autarquia Previdenciária, em obediência ao que preceitua o § 2º do art. 64 do Regimento Interno deste Conselho, aprovado pela Portaria MPS nº 548, de 2011, sendo, portanto, tempestivo.

Da Divergência em Sede de Cognição Sumária

A uniformização de jurisprudência, no caso concreto, está disciplinada pelos arts. 15 e 64 do Regimento Interno deste Conselho, a seguir transcritos:

“Art. 15. Compete ao Conselho Pleno:

(...)

II - uniformizar, no caso concreto, as divergências jurisprudenciais entre as Juntas de Recursos nas matérias de sua alçada ou entre as Câmaras de julgamento em sede de recurso especial, mediante a emissão de resolução; e

(...)”.

“Art. 64. O Pedido de Uniformização de Jurisprudência poderá ser requerido em casos concretos, pelas partes do processo, dirigido ao Presidente do respectivo órgão julgador, nas seguintes hipóteses:

I - quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Câmaras de Julgamento do CRPS, em sede de recurso especial, ou entre estes e resoluções do Conselho Pleno; ou

II - quando houver divergência na interpretação em matéria de direito entre acórdãos de Juntas de Recursos do CRPS, nas hipóteses de alçada exclusiva previstas no artigo 18 deste Regimento, ou entre estes e Resoluções do Conselho Pleno.

§ 1º A divergência deverá ser demonstrada mediante a indicação do acórdão divergente, proferido nos últimos cinco anos, por outro órgão julgador, composição de julgamento, ou, ainda, por resolução do Conselho Pleno.

§ 2º É de trinta dias o prazo para o requerimento do Pedido de Uniformização de Jurisprudência e para o oferecimento de contra-razões, contados da data da ciência da decisão e da data da intimação do pedido, respectivamente.

(...)”

Na hipótese dos autos, a 4ª Câmara de Julgamento, por intermédio do Acórdão nº 6.564/2011 (fls. 41/48), deu provimento ao recurso especial do interessado sob o fundamento, entre outros, de que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, os benefícios de auxílio-acidente e de auxílio-suplementar teriam sido unificados sob a denominação de auxílio-acidente, podendo este benefício, a partir de então, ser acumulado com qualquer aposentadoria concedida após o advento da Lei nº 8.213, de 1991, e antes da Lei nº 9.528, de 1997.

De outra feita, o Acórdão nº 495/2012 (fls. 56/68), proferido pela própria 4ª Câmara de Julgamento, trazido como paradigma, traz entendimento antagônico, sustentando ser indevida a acumulação do auxílio-suplementar com aposentadoria de qualquer espécie, nos termos do § 2º do art. 240 do Decreto nº 83.080, de 1979.

Inobstante a aposentadoria referida no acórdão paradigma ter sido concedida em 2001, fora do lapso temporal considerado pelo acórdão exarado nos presentes autos, entendo estar caracterizada a divergência em matéria de direito, uma vez que aquele acórdão externou tese no sentido de não ser possível a acumulação entre os dois benefícios em comento, sem qualquer limitação temporal quanto à data de início da aposentadoria.

Destarte, e considerando que o acórdão paradigma foi proferido em 2012 (antes, portanto, do transcurso do prazo de 5 anos fixados pelo § 1º do art. 64 do Regimento Interno deste Conselho), conheço do pedido de uniformização.

DO MÉRITO

O mérito do pedido de uniformização diz respeito à possibilidade de acumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria de qualquer espécie, concedida no interregno das Leis nº 8.213, de 1991, e nº 9.528, de 1997.

A respeito, importa destacar, inicialmente, que o auxílio-suplementar foi instituído pela Lei nº 6.367, de 1976, que, à época, dispôs sobre o seguro de acidentes do trabalho, nos seguintes termos:

“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.”

Inobstante o dispositivo legal em comento não ter estabelecido denominação para tal benefício, foi ele designado de auxílio-suplementar pelos atos normativos regulamentadores subseqüentes, consoante se percebe da redação dos arts. 20 e 21 do Decreto nº 79.037, de 1976, e dos arts. 240 e 241 do Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 83.080, de 1979, a seguir transcritos:

“Art. 21. O auxílio-suplementar será devido, a contar da cessação do auxílio-doença, ao acidentado que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresentar, como seqüela definitiva, perda anatômica ou redução da capacidade funcional constante da relação que constitui o Anexo III, a qual, embora sem impedir o desempenho da mesma atividade, demande permanentemente maior esforço na realização do trabalho.

Art. 22. O auxílio-suplementar corresponderá a 20% (vinte por cento) do salário-de contribuição do segurado vigente no dia do acidente, observado o disposto nos artigos 36 e 37, não podendo ser inferior a este percentual do seu salário-de-benefício.

§ 1º O valor do auxílio-doença servirá de base de cálculo para o do auxílio-suplementar se, por força de reajustamento, for superior ao previsto neste artigo.

§ 2º *O auxílio-suplementar cessará com a concessão de aposentadoria de qualquer espécie e o seu valor não será incluído no cálculo de pensão por morte acidentária ou previdenciária.*”

“Art. 240. *O auxílio-suplementar é devido, a contar da cessação do auxílio-doença, ao acidentado que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresenta, como seqüela definitiva, perda anatômica ou redução da capacidade funcional constante do Anexo VII, a qual, embora sem impedir o desempenho da mesma atividade, acarreta permanentemente maior esforço na realização do trabalho.*

Art. 241. *O auxílio-suplementar corresponde a 20% (vinte por cento) do salário-de-contribuição do segurado vigente no dia do acidente, observado o disposto nos artigos 256 e 257, não podendo ser inferior a esse percentual do seu salário-de-benefício.*

§ 1º *O valor do auxílio-doença serve de base de cálculo para o auxílio-suplementar quando, por força de reajustamento, é superior ao salário-de-contribuição.*

§ 2º *O auxílio-suplementar cessa com a concessão de aposentadoria de qualquer espécie e o seu valor não é incluído no cálculo da pensão por morte, acidentária ou previdenciária.*”

Cabe referir que a Lei nº 6.367, de 1976, previa outro benefício, de mesma natureza que o auxílio-suplementar, com pressupostos similares, denominado de auxílio-acidente, conforme o art. 6º do referido diploma legal, *verbis*:

“Art. 6º *O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, permanecer incapacitado para o exercício de atividade que exercia habitualmente, na época do acidente, mas não para o exercício de outra, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a auxílio-acidente.*

§ 1º *O auxílio-acidente, mensal, vitalício e independente de qualquer remuneração ou outro benefício não relacionado ao mesmo acidente, será concedido, mantido e reajustado na forma do regime de previdência social do INPS e corresponderá a 40% (quarenta por cento) do valor de que trata o inciso II do Art. 5º desta lei, observado o disposto no § 4º do mesmo artigo.*

(...)”

Os dispositivos legais em comento eram expressos quando à vitaliciedade do auxílio-acidente e quanto à natureza precária do auxílio-suplementar, cessando este com a concessão da aposentadoria de qualquer espécie. Assim, nenhuma dúvida pode perdurar quanto à não cumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria de qualquer espécie, se ambos os benefícios foram concedidos sob a égide dos atos normativos em referência.

Ocorre que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, a Lei nº 6.367, de 1976, foi revogada, de forma tácita, hipótese em que a nova Lei unificou o auxílio-acidente e o auxílio-suplementar, sob a denominação de auxílio-acidente. Assim, o suporte fático do auxílio-suplementar foi incorporado ao do auxílio-acidente, conforme se vê no seguinte quadro comparativo:

Arts. 6º e 9º da Lei nº 6.367, de 1976	Art. 86 da Lei nº 8.213, de 1991
<p>Art. 9º <i>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.</i></p> <p>Art. 6º <i>O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, permanecer incapacitado para o exercício de atividade que exercia habitualmente, na época do acidente, mas não para o exercício de outra, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a auxílio-acidente.</i></p>	<p>Art. 86. <i>O auxílio-acidente será concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, resultar seqüela que implique:</i></p> <p><i>I - redução da capacidade laborativa que exija maior esforço ou necessidade de adaptação para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional;</i></p> <p><i>II - redução da capacidade laborativa que impeça, por si só, o desempenho da atividade que exercia à época do acidente, porém, não o de outra, do mesmo nível de complexidade, após reabilitação profissional; ou</i></p> <p><i>III - redução da capacidade laborativa que impeça, por si só, o desempenho da atividade que exercia à época do acidente, porém não o de outra, de nível inferior de complexidade, após reabilitação profissional</i></p>

Percebe-se, pois, a partir de uma simples comparação das disposições constantes do quadro acima, por mais superficial que seja, que o texto do art. 9º da Lei nº 6.367, de 1976, encontra-se reprisado no inciso I do art. 86 da Lei nº 8.213, de 1991; já o art. 6º daquela Lei está incorporado nos incisos II e III da nova Lei.

É certo que o novo texto não é cópia fiel dos antigos artigos. Contudo, não se pode exigir, e muito menos isso seria recomendável, dado o lapso temporal entre as duas leis, que as palavras sejam as mesmas, devendo a nova redação refletir a evolução lingüística pátria. No entanto, no que é essencial, que é matéria de fundo, os dois textos traduzem o mesmo conteúdo normativo.

A toda evidência, pois, a partir da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar e o auxílio-acidente transformaram-se no mesmo benefício, sob a denominação de auxílio-acidente, entendimento esse que se encontra pacificado no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstram, entre inúmeros acórdãos, os seguintes:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. CUMULAÇÃO COM APOSENTADORIA.

O auxílio-suplementar, previsto na Lei nº 6.367, de 1976, foi incorporado pelo auxílio-acidente, após o advento da Lei nº 8.213, de 1991, que previa a vitaliciedade do benefício acidentário

cumulativamente com a aposentadoria. (...)” (AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.347.167 - RS (2012/0210012-4) RELATOR: MINISTRO ARI PARGENDLER. Primeira Turma. Data do Julgamento: 18/12/2012. DJe: 04/02/2013). (Destaquei)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. LEI Nº 6.367/1976. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR TRANSFORMADO EM AUXÍLIO-ACIDENTE. REQUISITOS ABSORVIDOS NO ART. 86 DA LEI Nº 8.213/1991 C/C A LEI Nº 9.032/1995. CUMULAÇÃO DE AUXÍLIO-ACIDENTE COM APOSENTADORIA CONCEDIDA ANTES DA VIGÊNCIA DA LEI Nº 9.528/97. FIXAÇÃO DO AUXÍLIO-ACIDENTE EM 50%. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE APLICAÇÃO RETROATIVA DA LEI Nº 9.032/95.

(...)

2. Transformado o auxílio-suplementar em auxílio-acidente pela Lei nº 8.213/1991, os requisitos da sua concessão previstos pelo art. 9º da Lei nº 6.636/1976, implicitamente foram absorvidos no art. 86 da mencionada Lei de Benefícios.

(...)” (AgRg no REsp 1098099 / SP. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2008/0223915-0. Relator Ministro Marco Aurélio Bellizze. Quinta Turma. Data do Julgamento: 27/11/2012. DJe: 05/12/2012.) (destaquei)

“AGRAVO REGIMENTAL. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. LEI Nº 6.367/1976. INCAPACIDADE DECORRENTE DE MOLÉSTIA ADQUIRIDA ANTERIORMENTE À LEI Nº 9.528/1997. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. É pacífico neste Tribunal que o auxílio suplementar foi transformado em auxílio-acidente pela Lei nº 8.213/91, de incidência imediata, fazendo jus os segurados aos efeitos dessa transformação, de caráter mais benéfico.

(...) (AgRg no REsp 925257 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0037625-8. Relator Ministro Haroldo Rodrigues. Sexta Turma. Data do Julgamento: 03/08/2010. DJe: 23/08/2010) (destaquei)

“RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. CUMULAÇÃO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. APOSENTADORIA ESPECIAL. POSSIBILIDADE.

1. Com o advento da Lei nº 8.213/91, que instituiu o novo Plano de Benefícios da Previdência Social, o benefício previsto no artigo 9º da Lei nº 6.367/76, denominado de auxílio-suplementar, foi absorvido pelo regramento do auxílio-acidente, previsto no artigo 86 da Lei nº 8.213/91, que incorporou o suporte fático daquele benefício – redução da capacidade funcional que, embora não impedindo a prática da mesma atividade, demande mais esforço na realização do trabalho – aos do auxílio-acidente, procedendo dessa forma, à substituição do auxílio-suplementar previsto na legislação anterior pelo auxílio-acidente.

(...)

3. *Recurso improvido.*” (REsp 279053 / RS - DJ 03/05/2004, p. 217)
(grifos acrescidos)

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. APOSENTADORIA. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. Com o advento da Lei nº 8.213/91, as regras do auxílio-suplementar restaram totalmente absorvidas pelas normas do auxílio-acidente, razão pela qual é possível a cumulação de benefício acidentário e aposentadoria se a incapacidade se deu em momento anterior à vigência da Lei nº 9.528/97.

2. Agravo improvido.” (AgRg no REsp 486631 / SC - DJ 02/10/2006, p. 318) (destaques acrescidos)

“PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR CONCEDIDO NA VIGÊNCIA DA LEI 6.367/76. APOSENTADORIA CONCEDIDA NOS MOLDES DA LEI 8.213/91. CUMULAÇÃO DOS BENEFÍCIOS. POSSIBILIDADE.

(...)

II – O art. 86 da Lei 8.213/91 reuniu sob a denominação de auxílio-acidente tanto o benefício homônimo da Lei 6.367/76, quanto o auxílio-suplementar, uma vez que incorporou o suporte fático desse último, qual seja, redução da capacidade funcional que, embora não impedindo a prática da mesma atividade, demande mais esforço na realização do trabalho.

(...)

Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.” (REsp 590319 / RS - DJ 02/08/2004 p. 527) (destaques acrescentados)

De se destacar que o entendimento em comento foi inicialmente pacificado no âmbito da 3ª Seção, composta pelas 5ª e 6ª Turmas, que dispunha de competência sobre questões previdenciárias até 2011, quando, então, por força de alteração regimental, a matéria passou a ser de competência da 1ª Seção, composta pelas 1ª e 2ª Turmas, que vem reiterando o mesmo entendimento, conforme demonstram as decisões ora transcritas.

Não pode, pois, pairar dúvida de que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar e o auxílio-acidente, tratados como benefícios distintos pela Lei nº 6.367, de 1976, converteram-se no mesmo benefício. Ignorar esse fato é atentar contra a própria natureza das coisas e ir de encontro ao entendimento pacífico do Superior Tribunal de Justiça. Poder-se-ia, afirmar, é certo, que as decisões em comento não tem caráter vinculativo, salvo para as partes em lide. Inobstante ser verdadeira tal assertiva, parece-me ser de todo antieconômico e antiproducente posicionamento em sentido contrário. Isso porque o debate em pauta refere-se a interpretação de lei federal, cuja corte responsável pela correspondente uniformização é o Superior Tribunal de Justiça (última instância da Justiça brasileira para as causas infraconstitucionais), nos termos do art. 105 da Constituição, *verbis*:

“Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

(...)

III - julgar, em recurso especial, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos tribunais dos Estados, do Distrito Federal e Territórios, quando a decisão recorrida:

a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência;

(...)

c) der a lei federal interpretação divergente da que lhe haja atribuído outro tribunal.”

Nesse ponto, creio ser pertinente enfrentar o argumento esposado pelo INSS, no sentido de que haveria pareceres ministeriais, vinculantes para toda a estrutura do Ministério da Previdência Social, incluindo o Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS, com o entendimento de que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar não teria sido absorvido pelo auxílio-acidente, tratando-se, pois, de benefícios distintos. O fundamento de tal vinculação seriam as disposições do art. 42 da Lei Complementar nº 73 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), de 1993, *verbis*:

“Art. 42. Os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, pelo Secretário-Geral e pelos titulares das demais Secretarias da Presidência da República ou pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.”

A meu juízo, o dispositivo em comento somente se dirige à administração pública *stricto sensu*, como tal a “**atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos**”¹, vale dizer, atividade pertinente ao funcionamento ordinário da máquina administrativa, que tem, como traço característico, a natureza não contenciosa. Di Pietro², ao definir o direito administrativo, realça essa natureza:

“o ramo do direito público que tem por objetivo os órgão, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza política.”

Ocorre que o CRPS possui uma natureza híbrida, exercendo atividades administrativas ordinárias, de natureza não contenciosa, a exemplo daquelas pertinentes à tramitação de processos, atendimento ao público e controle de ponto de seus servidores, e atividades jurisdicionais, com o poder de dizer o direito no caso concreto, que é uma atividade de índole contenciosa, nos termos do art. 126 da Lei nº 8.213, de 1991, e do art. 303 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, *verbis*:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1994. p. 55.

² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 1994. p. 47.

“Art. 126. Das decisões do Instituto Nacional do Seguro Social-INSS nos processos de interesse dos beneficiários e dos contribuintes da Seguridade Social caberá recurso para o Conselho de Recursos da Previdência Social, conforme dispuser o Regulamento.”

“Art. 303. O Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS, colegiado integrante da estrutura do Ministério da Previdência Social, é órgão de controle jurisdicional das decisões do INSS, nos processos referentes a benefícios a cargo desta Autarquia.”

É certo que o CRPS não tem a palavra final sobre a lide previdenciária, cabendo tal prerrogativa ao Poder Judiciário, o que leva alguns autores a denominar sua atividade de “quase-jurisdicional”. Tal fato, entretanto, não lhe retira o caráter jurisdicional de suas decisões, no âmbito administrativo, tendo em vista que aplica, no caso concreto, a norma abstrata e genérica. Assim, no âmbito administrativo, não devem pairar dúvidas de que o CRPS exerce uma típica atividade jurisdicional. E, como tal, é imprescindível a observância de certas garantias processuais, conforme pondera o prof. Wagner Balera³:

“É natural que o processo administrativo apresente certa especificidade. Mas, ao respectivo regime jurídico se acham agregadas, consoante expressa determinação constitucional e segundo formal incorporação legal, todas as regras integrantes do arsenal de garantias processuais asseguradas às partes em qualquer processo judiciário.”

E, entre essas garantias processuais, incluem-se os princípios da isonomia e da imparcialidade e a autonomia e a independência dos órgãos jurisdicionais, imprescindíveis para uma decisão justa.

O princípio da isonomia, previsto no caput do art. 5º da Constituição, assegura a todos a igualdade perante a lei. Ocupa, assim, o cume das garantias constitucionais, firmando-se *“como limite para todas as demais normas inscritas no nosso sistema jurídico”*⁴. Dessa forma, também no campo processual é imperativa sua observância, sendo lapidares as palavras do prof. Wagner Balera⁵: *“O fundamento de validade constitucional das regras processuais depende da correspondência que guardam com a isonomia, sendo vedadas discriminações que rebaixem os administrados diante da Administração.”*

Percebe-se, pois, que, no âmbito do processo administrativo, aos litigantes devem ser assegurados os mesmos direitos, prerrogativas e tratamento, vedada qualquer discriminação, conforme assevera o mesmo autor:

³ BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**. São Paulo: LTr, 1999. p. 47.

⁴ BALERA, Wagner, coord. **Processo previdenciário – teoria e prática**. São Paulo, Conceito Editorial, 2012. p. 20.

⁵ BALERA, Wagner, coord. **Processo previdenciário – teoria e prática**. São Paulo, Conceito Editorial, 2012. p. 20.

*“Quando essa mesma ideia se coloca no âmbito do processo administrativo, devemos entender o seu conteúdo como o de proporcionar equivalente quantidade de oportunidades processuais aos que se encontram em litígio, a fim de que se concretize em relação a eles, e como resultado do processo, a quantidade de bem-estar e de justiça que lhes cabe no sistema de proteção social”.*⁶ (destaquei)

No mesmo sentido são as palavras de Sinésio Cyrino⁷, para quem:

*“(…) O Estado-Administração não pode, por hipótese alguma, permitir o desequilíbrio ao longo do processo. Não pode ficar tentado a fazer desequiparações fortuitas ou injustificadas. Neste ponto, sem dúvida, existe um liame entre o princípio do contraditório e o princípio da igualdade, pois é a partir dele que se concretiza a dialeticidade do processo, que por sua vez assegura a **igualdade de oportunidades e de manifestações**.”* (destaque acrescido)

O princípio da imparcialidade é voltado para o julgador, de forma a que a sua decisão seja a mais justa possível. Nas palavras de Sinésio Cyrino⁸,

*“Objetivamente, agir com imparcialidade é decidir com as provas existentes nos autos do processo administrativo e, em consonância, com o seu livre convencimento motivado. É aplicar os princípios constitucionais relativos à Administração Pública, inseridos no art. 37 da Constituição Federal e demais princípios processuais e constitucionais explícitos e implícitos. É, enfim, não perseguir nem proteger uma das partes. É **fazer prevalecer a igualdade processual**. É decidir visando ao interesse público primário.”* (grifo acrescentado)

Percebe-se, pois, que o princípio da imparcialidade do julgador está adstrito ao princípio da isonomia, de forma a assegurar às partes em litígio uma plena igualdade de oportunidades. Só será imparcial o julgador que, no caso concreto, impedir o tratamento desigual das partes.

Feitas essas considerações, é de se indagar se a vinculação dos órgãos julgadores do CRPS aos pareceres normativos editados pelo Ministério da Previdência Social violam ou não os princípios em comento. A meu juízo, sim. Isso porque, do ponto de vista jurídico e fático, o INSS e o Ministério da Previdência Social traduzem uma única identidade de interesses. De se ver que a finalidade do INSS encontra-se assim delimitada pelo art. 1º do Anexo I do Decreto nº 7.556, de 2011, verbis:

⁶ BALERA, Wagner, coord. **Processo previdenciário – teoria e prática**. São Paulo, Conceito Editorial, 2012. p. 21.

⁷ COSTA FILHO, Sinésio Cyrino da. **Processo administrativo fiscal previdenciário**. Salvador, Jus Podium, 2005. p. 35.

⁸ COSTA FILHO, Sinésio Cyrino da. **Processo administrativo fiscal previdenciário**. Salvador, Jus Podium, 2005. p. 51.

“Art. 1º O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, autarquia federal com sede em Brasília - Distrito Federal, vinculada ao Ministério da Previdência Social, instituída com fundamento no disposto no art. 17 da Lei no 8.029, de 12 de abril de 1990, tem por finalidade promover o reconhecimento de direito ao recebimento de benefícios administrados pela Previdência Social, assegurando agilidade, comodidade aos seus usuários e ampliação do controle social.”

E no exercício dessa atividade de reconhecimento do direito aos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, eminentemente executiva, o INSS submete-se às atividades de coordenação, supervisão, controle e acompanhamento por parte do Ministério da Previdência Social, segundo as políticas, diretrizes e ações formulados pelo Ministério, consoante as disposições do Decreto nº 7.078, de 2010. É, assim, o INSS o braço executivo do Ministério da Previdência Social.

Inobstante tratem-se pessoas jurídicas distintas (o INSS possui personalidade jurídica própria, enquanto o Ministério, órgão sem personalidade jurídica própria, integra a pessoa jurídica da União), são entes umbilicalmente ligados, um se destinando a implementar as políticas e diretrizes pelo outro fixadas. Na prática, quando o INSS atua no contencioso administrativo previdenciário, o faz em nome da Previdência Social como um todo, representando, de uma certa forma, o próprio Ministério da Previdência Social. Há, dessa maneira, uma identidade total de interesses entre o INSS e o Ministério da Previdência Social, de forma que, quando aquele atua, o faz em conformidade com os ditames deste. Não há como, do ponto de vista fático, entender-se que se tratam de entes distintos e independentes. São, na verdade, uma só entidade (entidade aqui tomada no seu sentido comum), defendendo os interesses do Estado Previdenciário.

Logo, quando o direito de um beneficiário está em discussão no âmbito do CRPS, tem-se uma contenda em que, de um lado, está o INSS (parte no sentido formal), representando seus próprios interesses e os do Ministério da Previdência Social (inobstante alegarem que não defendem interesses próprios, mas o de toda a coletividade e, por conseguinte, da Previdência Social como um todo) e, de outro, o beneficiário – segurado ou dependente. Essa identidade de interesses fica latente nas disposições do art. 309 do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, verbis:

“Art. 309. Havendo controvérsia na aplicação de lei ou de ato normativo, entre órgãos do Ministério da Previdência e Assistência Social ou entidades vinculadas, ou ocorrência de questão previdenciária ou de assistência social de relevante interesse público ou social, poderá o órgão interessado, por intermédio de seu dirigente, solicitar ao Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social solução para a controvérsia ou questão.”

O dispositivo legal em comento permite, na prática, que o INSS, não concordando com a tese jurídica fixada em decisão do CRPS, na sua atividade jurisdicional, solicite ao Ministério da Previdência Social a emissão de parecer

normativo, de forma a cassar a decisão do Conselho. É essa uma das formas pela qual são editados os pareceres normativos que ora se debate. Essa prerrogativa é uma flagrante demonstração da desigualdade das partes do processo previdenciário, já que não é acessível ao beneficiário, em flagrante antinomia com o princípio da isonomia.

Desta feita, entender que os órgãos julgadores do CRPS estão vinculados a teses jurídicas fixadas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social é impedir que os Conselheiros afastem as referidas desigualdades processuais entre as partes, o que ultraja o princípio da imparcialidade do julgador.

Ademais, cumpre enfatizar que, partir do momento em que a legislação previdenciária reconhece o litígio administrativo como situação jurídica e determina que a resolução do assunto seja transferida para organização específica, estruturalmente distinta daquela que, até então, pronunciou-se sobre o pleito do interessado, carece de razoabilidade submeter-se a decisão final administrativa proferida por essa organização específica a decisão emanada do órgão ao qual integra a estrutura. Assim, entender-se que o Ministério da Previdência Social, que é um terceiro com interesses específicos na lide, possa editar tese que vincule o CRPS é ferir de morte, senão ceifar, a natureza jurisdicional deste Conselho.

Nesse contexto, cumpre enfatizar que é a própria Constituição quem atribui ao Estado e aos atores sociais (trabalhadores e empresários) poderes para dirimir a lide entre o INSS e o beneficiário, nos termos do art. 10 da Constituição, *verbis*:

“Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.”

Por razões óbvias, a lide previdenciária somente pode ser dirimida a contento por um órgão independente. E permitir que as decisões levadas a efeito por essa instância possam ficar adstritas ao entendimento normativo do órgão administrativo de que faz parte é ceifar tal independência, incompatível com a atividade jurisdicional e com a participação dos trabalhadores e empregadores. Nesse sentido, cumpre trazer à baila as palavras da professora Ribas⁹:

“Os órgãos julgadores administrativos devem ser dotados de autonomia e independência, para agir com imparcialidade e, por isso, devem funcionar fora da função ativa da administração. A Administração judicante tem regime jurídico litigioso ou contraditório, diferenciado do regime da Administração Ativa.”

Essa autonomia pressupõem a inexistência de hierarquia entre o CRPS e o Ministério da Previdência Social no que se refere a sua atuação jurisdicional. Nenhum órgão com funções de tutela administrativa poderá livremente exercer seu poder de tutela se ficar adstrito a teses jurídicas fixadas por um terceiro, mesmo que que

⁹ Apud COSTA FILHO, Sinésio Cyrino da. **Processo administrativo fiscal previdenciário**. Salvador, Jus Podium, 2005. p. 50.

a ele estruturalmente vinculado. Confira-se a respeito, o entendimento de Diogo Freitas do Amaral¹⁰:

“(...) um dos aspectos mais característicos, senão mesmo o traço fundamental, da tutela administrativa é o desaparecimento da hierarquia perante a relevância da autonomia”

A propósito de tal independência, cumpre fazer um paralelo com o modelo adotado pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF, órgão da estrutura do Ministério da Fazenda, que também possui funções jurisdicionais administrativas, tendo por finalidade julgar recursos que versem sobre a aplicação da legislação referente a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. De forma diversa ao que preconiza o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social, o Regimento Interno do CARF não prevê a hipótese de os seus órgãos julgadores estarem vinculados às teses jurídicas emanadas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Ao contrário, uma vez que a previsão é no sentido de que as súmulas editadas pelo CARF possam ter efeito vinculante em relação à administração tributária federal, consoante o art. 75 do Regimento Interno daquela instância, aprovado pela Portaria MF Nº 256, 2009, *verbis*:

“Art. 75. Por proposta do Presidente do CARF, do Secretário da Receita Federal do Brasil ou do Procurador-Geral da Fazenda Nacional ou de Presidente de Confederação representativa de categoria econômica de nível nacional, habilitadas à indicação de conselheiros, o Ministro de Estado da Fazenda poderá atribuir à súmula do CARF efeito vinculante em relação à administração tributária federal.”

Percebe-se, pois, que o Ministério da Fazenda adotou linha interpretativa diversa da adotada pelo Ministério da Previdência Social, encampando a tese de que os pareceres normativos do Ministério não vinculam os órgãos julgadores do CARF. A meu ver, o entendimento adotado no âmbito do CARF é muito mais condizendo com a natureza desse Conselho e do CRPS, sobretudo em relação a este último, que possui assento constitucional e representação tripartite.

E, a respeito dessa representação tripartite, com assento constitucional, cumpre trazer a lume as sábias palavras o prof. Wagner Balera¹¹:

“A nós parece, no entanto, que a institucionalização da estrutura de controle está posta a serviço de determinada ideia fundamental. A instância recursal se apresenta como o canal pelo qual, no aparelho do Estado, porta-vozes autorizados da comunidade – trabalhadores, empregadores e aposentados – auscultando as partes, dirão o direito (juris dicere e não judicium, como esclarecia, em lição que já transcrevemos, o notável Cirne Lima), expressando o tipo especial de serviço público a ser ministrado (se e quando devido) na situação concreta posta sob controle.”

¹⁰ Apud BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**. São Paulo: LTr, 1999. p. 49.

¹¹ BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**. São Paulo: LTr, 1999. p. 44.

Dessa forma, é imperativo constitucional que as decisões exaradas pelo CRPS, com a participação de trabalhadores e empresários, constituam-se, de fato, a palavra final sobre o litígio administrativo, sem estarem previamente pautadas por parecer ministerial ou serem supervenientemente modificados por esse mesmo ato. Confira-se, a respeito, o entendimento do prof. Wagner Balera¹²:

“O caráter solidário do sistema de proteção exige e justifica que a definição do caso seja proferida pelos integrantes do grupo social de que faz parte o beneficiário”.

No mesmo sentido é a lição de Diogo Freitas do Amaral¹³:

“(...) a criação de um órgão colegial pressupõe a intenção de lhe conferir independência na apreciação e na resolução dos assuntos incluídos na sua esfera de competência. Não faz sentido constituir um colégio que não seja destinado a debater livremente as questões e a deliberar sem coação sobre as matérias que pertençam.”

Não se pode, aqui, perder de vista que a participação dos atores sociais nos órgãos colegiados não é gratuita ou meramente simbólica. Trazem eles inegáveis contribuições para as decisões colegiadas, na medida que compartilham suas experiências e sensibilidade do mundo real em que vivem. A respeito, leciona o prof. Wagner Balera¹⁴:

“Integram o CRPS personagens da cena social, seres que vivem e convivem no cotidiano em que irrompem as situações de necessidade (os trabalhadores e os empregadores). São essas figuras, cujo conhecimento das carências sociais lhes permite tornar pé de dados que não cabem (situações que se encontram para além dos restritos elementos comprobatórios trazidos para o processo administrativo); que também, e certamente, estão atentas às contingências e limitações financeiras desse formidável condomínio social que, afinal, responderá pelo implemento das prestações, chamadas a julgar, com especial sensibilidade (o prudente arbítrio do juiz, a que se refere certa doutrina), o litígio posto sob seu controle jurisdicional administrativo).”

A toda evidência, pois, é incompatível com a composição do CRPS – governo, trabalhadores e empregadores – a sujeição das suas decisões jurisdicionais a um terceiro interessado, que, na verdade, representa o próprio governo. E como a participação desses atores sociais está assegurada constitucionalmente, a meu juízo, é inconstitucional a vinculação dos órgãos julgadores do CRPS aos pareceres emitidos pela Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social.

¹² BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**. São Paulo: LTr, 1999. p. 84.

¹³ Apud BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**. São Paulo: LTr, 1999. p.

87.

¹⁴ BALERA, Wagner. **Processo administrativo previdenciário**. São Paulo: LTr, 1999. p. 279.

Diante do exposto, é forçoso concluir que os pareceres normativos editados pela Consultoria Jurídica, aprovados pelo Ministro de Estado da Previdência Social, em conformidade com o do art. 42 da Lei Complementar nº 73 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), de 1993, somente possui força vinculante para o CRPS nas atividades administrativas não contenciosas, não abarcando a atividade jurisdicional dos órgãos julgadores.

A atuação do CRPS conforme os ditames do artigo 10 da Constituição Federal representará a implementação da verdadeira gestão democrática do regime previdenciário e aumentará a credibilidade do sistema, reduzindo, sensivelmente, o número das demandas judiciais. A propósito dessa credibilidade, cumpre reprimir as palavras de Sinésio Cyrino¹⁵, as quais, inobstante terem sido proferidas em face do processo administrativo fiscal, aplicam-se integralmente ao processo administrativo previdenciário:

“O acatamento das decisões administrativas fiscais por parte dos contribuintes é fruto de uma aceitação voluntária, mas influenciada pela credibilidade no exercício da função judicante desenvolvida por esses órgãos, por meio dos quais os contribuintes têm comprovado as mesmas possibilidades de êxito e idênticas garantias de imparcialidade que no âmbito judicial, para a configuração da justiça.” (Sinésio, 50)

Tendo em vista a previsão de responsabilidade administrativa estampada no art. 69 do Regimento Interno do CRPS, sugiro a edição de enunciado sobre a matéria, de forma a proteger a atuação dos membros do CRPS na discussão e na deliberação de direitos nos casos concretos.

Caso, contudo, este Colegiado não adote a solução aqui proposta, a controvérsia posta nos autos – identidade entre o auxílio-suplementar e o auxílio-acidente e cumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria – precisa ser enfrentada e dirimida sob outro ângulo. Isso porque o Regimento Interno deste Conselho, em seu art. 69, de forma expressa, impõe a obediência às teses fixadas em parecer normativo ministerial aprovado pelo Ministro de Estado, nos seguintes termos:

“Art. 69. Os pareceres da Consultoria Jurídica do MPS, quando aprovados pelo Ministro de Estado, nos termos da [Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993](#), vinculam os órgãos julgadores do CRPS, à tese jurídica que fixarem, sob pena de responsabilidade administrativa quando da sua não observância.”

E, no caso concreto, foram referidos dois pareceres com aprova ministerial – Parecer MPAS/CJ nº 543, de 1996, e Parecer CONJUR/MPS nº 616, de 2010 – ambos esposando a tese jurídica de que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar não teria sido incorporado pelo auxílio-acidente.

¹⁵ COSTA FILHO, Sinésio Cyrino da. **Processo administrativo fiscal previdenciário**. Salvador, Jus Podium, 2005. p. 50.

Se é fato que o Regimento Interno determina a adesão à tese jurídica fixada pelos referidos pareceres, também é fato que tais pareceres não se furtam de obedecer a certas premissas dos atos administrativos, em especial o princípio da motivação, requisito indispensável para sua validade, exigência expressa do art. 50 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, dispõe, *verbis*:

*“Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos (...)
(...)”*

Os pareceres em comento, no tocante à conclusão de que o auxílio-suplementar não foi absorvido pelo auxílio-acidente, são por inteiro carentes de motivação, conforme se depreende da transcrição dos trechos que neles dispõem sobre a matéria:

Parecer MPAS/CJ nº 543, de 1996:

“(...

10. Em nenhum momento a Lei nº 8.213/91 previu que o benefício auxílio-acidente substituiria o auxílio-suplementar, no entanto o art. 285, § 2º do Decreto nº 611/92, que regulamentou a referida lei, nos informa que a concessão do auxílio-suplementar está extinta desde a publicação da Lei nº 8.213/91.

(...

13. Entendemos que a lei em vigor à época da concessão do auxílio-suplementar, Lei nº 6.367/76, que nos dizia que cessaria o auxílio-suplementar com a concessão de aposentadoria do segurado, é a que deve ser aplicada ao caso, não sendo possível a acumulação do auxílio-suplementar com a aposentadoria por tempo de serviço.

(...)”

Parecer CONJUR/MPS nº 616, de 2010:

“(...

157. Comparando as normas acima transcritas, percebe-se que há evidentes diferenças entre os fatos geradores de uma e outra modalidade de benefício, bem como no cálculo do valor da renda mensal inicial. Ademais, de acordo com o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 6.367, de 1976, o auxílio suplementar cessava com a aposentadoria do acidentado e seu valor não era incluído no cálculo de eventual pensão decorrente, ao passo que, quanto ao auxílio-acidente, na redação original do art. 86 da LBPS, o recebimento de salário ou concessão de outro benefício não prejudicava sua continuidade.

(...

A carência das fundamentações em comento fala por si só, sobretudo porque consignam a existência de diferenças entre os fatos geradores de uma e outra modalidade de benefício, fatos geradores esses que são, rigorosamente, os mesmos. Demais disso, admitir que alterações no valor da renda mensal inicial, hipóteses de cessação da prestação e repercussão no valor de outro benefício possam alterar a

natureza do benefício é querer ver circunstâncias acidentais definirem a natureza da prestação. Uma simples pergunta demonstra a fragilidade da tese: se o auxílio-suplementar, antes da edição da Lei nº 8.213, de 1991, tivesse a sua renda mensal inicial alterada de 20 (vinte) para 30 (trinta) por cento ou fosse convertido de benefício precário para vitalício, tais fatos acarretariam a mudança da natureza jurídica do benefício? Deixaria ele de ser auxílio-suplementar e transformar-se-ia em outro benefício?

Tem-se, pois, na hipótese dos pareceres em comento, no tocante à tese de não incorporação do auxílio-suplementar pelo novo auxílio-acidente, uma total deficiência de motivação, o que correspondente a uma ausência de fundamentação, conforme muito bem assinala Tereza Arruda Alvim¹⁶, ao externar o entendimento de que “fundamentação deficiente, para todos os efeitos, equivale à falta de fundamentação”.

De se acrescentar que os subscritores de tais pareceres sequer se dignaram a pesquisar a jurisprudência sob o tema, há muito pacificada no âmbito da mais alta Corte brasileira em matéria de direito infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça, conforme antes apontado. E ressalte-se: pacificada não com a edição de uns poucos acórdãos, mas com decisões que se contam às dezenas, senão às centenas, todas uníssonas na fixação de tese antagônica à fixada nos pareceres.

Cumpra aqui lembrar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem sido um dos principais parâmetros a determinar a edição de súmulas pela Advocacia-Geral da União. Impõe-se, pois, perquirir: porque, no caso concreto, a pacífica e reiterada jurisprudência dos Tribunais não foi levada em consideração pelos Pareceres antes referidos? Qualquer que seja a resposta, a lição que se tira daqui é que nem esses e nem quaisquer outros pareceres podem vincular o CRPS em sua atividade jurisdicional.

A meu juízo, pois, o Parecer MPAS/CJ nº 543, de 1996, e o Parecer CONJUR/MPS nº 616, de 2010, dada a sua ausente ou deficiente motivação, no que diz respeito à tese de não unificação do auxílio-suplementar com o auxílio-acidente, devem ser considerados nulos de pleno direito e, como tal, inexistentes. Se inexistentes, não há que se falar em tese jurídica a vincular os órgãos julgadores deste Conselho.

Destarte, e na esteira da uníssona e massiva jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, deve este Pleno adotar a tese de que, com o advento da Lei nº 8.213/91, o benefício previsto no artigo 9º da Lei nº 6.367, de 1976, denominado de auxílio-suplementar, foi absorvido pelo regramento do auxílio-acidente, previsto no artigo 86 da Lei nº 8.213/91, que incorporou o suporte fático daquele benefício aos do auxílio-acidente, procedendo dessa forma, à substituição do auxílio-suplementar previsto na legislação anterior pelo auxílio-acidente previsto na nova legislação.

Assentado, pois, o entendimento de que, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar e o auxílio-acidente converteram-se no mesmo

¹⁶ ALVIM, Tereza Arruda. **Nulidades da sentença**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, pág. 70.

benefício, cumpre perquirir da possibilidade de acumulação de um ou de outro com a concessão de posterior aposentadoria.

De posterior aposentadoria porque, se a aposentadoria foi concedida em data anterior à edição da Lei nº 8.213, de 1991, o tratamento a ser dado à matéria é o prescrito na Lei nº 6.367, de 1976, dado o princípio *tempus regit actum*.

De se ressaltar que o momento em que se afere qual a legislação a ser aplicada à acumulação em comento é o da concessão do segundo benefício (a aposentadoria) e não o do primeiro (auxílio-suplementar ou auxílio-acidente), visto que a acumulação somente surge com a concessão do segundo. Assim, se a aposentadoria foi concedida até 24/07/1991, véspera de publicação da Lei nº 8.213, de 1991, a acumulação é incabível, tendo em vista a expressa disposição do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 6.367, de 1991.

Concedida, no entanto, a aposentadoria a partir de 25/07/1991, data de publicação da Lei nº 8.213, de 1991, as disposições legais a serem aplicadas à acumulação em comento são as desta Lei, que tacitamente revogou a Lei nº 6.367, de 1976, e incorporou, no art. 86, I, o suporte fático do auxílio-suplementar.

E as disposições no novo diploma legal, Lei nº 8.213, de 1991, não prescreveram, em sua redação original, qualquer restrição à acumulação do novo auxílio-acidente com qualquer aposentadoria. Irrelevante, pois, a partir de 25/07/1991, a denominação que se dê ao benefício, se auxílio-suplementar ou auxílio-acidente, uma vez tratar-se da mesma prestação. O relevante é que a hipótese que impedia a acumulação quando da vigência da Lei nº 6.367, de 1976, deixou de existir. Dessa forma, a partir da edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar, que se transformou em auxílio-acidente, passou a poder ser acumulado com qualquer aposentadoria.

Nesse sentido, também é uníssona a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme se percebe da transcrição dos seguintes acórdãos:

“REVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. AUXÍLIO ACIDENTE. CUMULAÇÃO COM APOSENTADORIA CONCEDIDA APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 9.528/97. NÃO CABIMENTO.

1. É possível a cumulação dos benefícios de auxílio-suplementar (auxílio-acidente) com aposentadoria, desde que a lesão incapacitante, ensejadora do direito ao auxílio-suplementar, e o início da aposentadoria sejam anteriores à vigência da Lei 9.528/97, que vedou a possibilidade de cumulação dos benefícios. Precedente.

2. Na espécie em tela, são incontroversos os fatos de que ambos os benefícios foram concedidos na vigência da norma proibitiva, porquanto não foram impugnados, de modo que o segurado não faz jus à cumulação.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg nos EDcl no REsp 1374795 / RS AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL 2013/0044252-5. Relator: Ministro CASTRO

MEIRA. Segunda Turma. Data do Julgamento: 25/06/2013. DJe: 05/08/2013). (destaquei)

“PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. CUMULAÇÃO COM APOSENTADORIA CONCEDIDA APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 9.528/97. NÃO CABIMENTO.

1. É possível a cumulação dos benefícios de auxílio-suplementar (auxílio-acidente) com aposentadoria, desde que a lesão incapacitante, ensejadora do direito ao auxílio-suplementar, e o início da aposentadoria sejam anteriores à vigência da Lei 9.528/97, que vedou a possibilidade de cumulação dos benefícios. Precedente.

(...)” (AgRg no AREsp 281260 / SC AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2013/0004744-3. Relator Ministro Castro Meira. Segunda Turma. Data do Julgamento: 07/05/2013. DJe: 16/05/2013) (Destaquei)

“DIREITO PREVIDENCIÁRIO - AUXÍLIO-SUPLEMENTAR - APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO - CONCESSÃO APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 9.528/97 - CUMULAÇÃO INDEVIDA - MAJORAÇÃO DO AUXÍLIO-ACIDENTE - 50% SOBRE O SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO - RE 613.033/SP - REPERCUSSÃO GERAL - APLICAÇÃO RETROATIVA - IMPOSSIBILIDADE.

1. Somente é legítima a cumulação do auxílio-suplementar previsto na Lei 6.367/76, incorporado pelo auxílio-acidente após o advento da Lei 8.213/91, com aposentadoria, quando esta tenha sido concedida em data anterior à vigência da Lei 9.528/97. Hipótese em que foi concedida a aposentadoria por tempo de contribuição ao segurado no ano de 2006, não sendo devida a cumulação pugnada.

(...)” (REsp 1365970 / RS RECURSO ESPECIAL 2013/0026281-8. Segunda Turma. Relatora Ministra Eliana Calmon. Data do Julgamento: 02/05/2013. DJe 10/05/2013) (Destaquei)

“PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE DO TRABALHO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR. CUMULAÇÃO COM APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE.

1. Sendo deferida a aposentadoria em data anterior à Lei 9.528/97, que vedou a possibilidade de cumulação dos benefícios, tal regra proibitiva não deve alcançar os segurados que já gozavam do auxílio-suplementar, previsto na Lei 6.367/76, sendo legítimo o recebimento conjunto desse auxílio com a aposentadoria, em respeito ao princípio do tempus regit actum. Precedentes.

2. Agravo regimental não provido.” (AgRg no REsp 1314249 / SP AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2012/0053205-1. Segunda Turma. Relator Ministro Castro Meira. Data do Julgamento: 06/12/2012. DJe: 04/02/2013) (Destaquei)

“PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ACIDENTE DO TRABALHO. AUXÍLIO-

SUPLEMENTAR. CUMULAÇÃO COM APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O presente agravo regimental do INSS objetiva a reconsideração da decisão que afirmou ser possível a cumulação do auxílio-suplementar/acidente com aposentadoria.

2. Conforme asseverado na decisão ora agravada, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que o auxílio-suplementar, previsto na Lei 6.367/76, foi incorporado pelo auxílio-acidente, após o advento da Lei 8.213/91. Tendo a aposentadoria sobrevivendo em data anterior à Lei 9.528/97, que vedou a possibilidade de cumulação dos benefícios, a regra proibitiva não a alcança, em respeito ao princípio do tempus regit actum.

3. Muito embora o Tribunal a quo não tenha reconhecido o direito pleiteado, a jurisprudência do STJ é assente no sentido da possibilidade de cumulação de auxílio-suplementar, previsto na Lei nº 6.367/1976, com a aposentadoria por tempo de contribuição, desde que a lesão incapacitante seja anterior à Lei n. 9.528/1997, como no caso.

(...)” (AgRg no AREsp 116980 / SP AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2011/0273580-4. Segunda Turma. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Data do Julgamento: 03/05/2012. DJe 08/05/2012) (Destaquei)

“PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-SUPLEMENTAR E APOSENTADORIA CONCEDIDA SOB A ÉGIDE DA LEI N. 9.528/1997. CUMULAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE (PRECEDENTES).

1. Conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, é possível a cumulação do auxílio-suplementar e da aposentadoria, desde que a implementação desta ocorra na vigência da Lei n. 8.213/1991 e antes das alterações promovidas pela Lei n. 9.528/1997.

2. Agravo regimental improvido.”

(AgRg no AgRg no REsp 1100856 / SP AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2008/0241964-1. Sexta Turma. Relator Ministro Sebastião Reis Júnior. Data do Julgamento: 06/10/2011. DJe 14/11/2011) (Destaquei)

De se referir, também aqui, que que o entendimento em comento foi inicialmente pacificado no âmbito da 3ª Seção, composta pelas 5ª e 6ª Turmas, que dispunha de competência sobre questões previdenciárias até 2011, quando, então, por força de alteração regimental, a matéria passou a ser de competência da 1ª Seção, composta pelas 1ª e 2ª Turmas, que vem reiterando o mesmo entendimento, conforme demonstram as decisões ora transcritas.

Distinta, porém, é a situação em que a aposentadoria é concedida sob a égide da Lei nº 9.528, de 1997, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 1.596-14, de 10/11/1997, publicada no Diário Oficial da União de 11/11/1997, que alterou o art. 86 da Lei nº 8.213, de 1991. Isso porque, com a nova redação do art. 86,

em especial do seu § 2º, houve vedação expressa da acumulação do auxílio-acidente com qualquer aposentadoria, nos seguintes termos:

“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.*

(...)”

De se destacar, conforme antes apontado, que, ao se falar de auxílio-acidente na Lei nº 8.213, de 1991, está a falar-se tanto do auxílio-acidente quanto do auxílio-suplementar de que tratava a Lei nº 6.367, de 1976.

Assim, as aposentadorias concedidas a partir de 11/11/1997, data de publicação da Medida Provisória nº 1.596-14, impedem a correspondente acumulação com o auxílio-suplementar ou com o auxílio-acidente. Primeiro porque a nova legislação, de forma expressa, vedou tal acumulação. Segundo porque o valor do auxílio-acidente, entendendo-se este como os antigos auxílio-suplementar e auxílio-acidente, passaram a integrar o salário-de-contribuição do segurado, nos termos dos arts. 31 e 32 da Lei nº 8.213, de 1991, na redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997, *verbis*:

“Art. 31. *O valor mensal do auxílio-acidente integra o salário-de-contribuição, para fins de cálculo do salário-de-benefício de qualquer aposentadoria, observado, no que couber, o disposto no art. 29 e no art. 86, § 5º.*

“Art.34. (...)

(...)

II - para o segurado empregado, o trabalhador avulso e o segurado especial, o valor mensal do auxílio-acidente, considerado como salário-de-contribuição para fins de concessão de qualquer aposentadoria, nos termos do art. 31;

(...)”

Permitir-se, pois, que o auxílio-suplementar ou o auxílio-acidente sejam acumulados com aposentadorias concedidas a partir de 11/11/1997 seria admitir-se um *bis in idem*, ou seja, o segurado perceberia o auxílio-suplementar ou auxílio-acidente e, ao mesmo tempo, teria o seu salário-de-contribuição acrescido do mesmo auxílio-suplementar ou auxílio-acidente, resultando em uma majoração do salário-de-benefício e, por conseguinte, da renda mensal inicial do benefício.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça antes colacionada muito bem demonstra a inviabilidade jurídica de se acumular o auxílio-suplementar com as aposentadorias concedidas a partir de 11/11/1997. No mesmo sentido é o entendimento da Advocacia-Geral da União, conforme a Súmula 44, de 2009, na redação dada pela Súmula 65, de 2012, *verbis*:

"Para a acumulação do auxílio-acidente com proventos de aposentadoria, a lesão incapacitante e a concessão da aposentadoria devem ser anteriores as alterações inseridas no art. 86, § 2º, da Lei 8.213/91, pela Medida Provisória nº 1.596-14, convertida na Lei nº 9.528/97."

Inobstante a Súmula em comento referir-se a auxílio-acidente, o entendimento deve ser o mesmo em relação ao auxílio-suplementar, dado que, conforme acima demonstrado, com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, auxílio-acidente e auxílio-suplementar converteram-se no mesmo benefício. Se o benefício é o mesmo, o tratamento deve ser único.

Diante do exposto, são de rigor as seguintes conclusões:

I – com a edição da Lei nº 8.213, de 1991, o auxílio-suplementar foi absorvido pelo auxílio-acidente, convertendo-se, ambos, no mesmo benefício, denominado de auxílio-acidente;

II – é vedada a acumulação do auxílio-suplementar com aposentadoria de qualquer espécie, se esta foi concedida até 24/07/1991;

III – se a aposentadoria foi concedida de 25/07/1991 a 10/11/1997, é permitida a acumulação desta com o auxílio-suplementar ou o auxílio-acidente; e

IV – se a aposentadoria foi concedida a partir de 11/11/1997, não é possível sua acumulação com o auxílio-suplementar ou o auxílio-acidente.

Na hipótese dos autos, o auxílio-suplementar foi concedido em 16/05/1978 e a aposentadoria, em 07/08/1992. Tratando-se, pois, de aposentadoria concedida no interregno das Leis nº 8.213, de 1991, e nº 9.528, de 1997, deve ser mantida a acumulação dos dois benefícios.

CONCLUSÃO: Pelo exposto, voto no sentido de, preliminarmente, **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA**, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.

Brasília, DF, 19/11/2013.

Geraldo Almir Arruda
Relator



**Ministério da Previdência Social
Conselho de Recursos da Previdência Social
Conselho Pleno**

Decisório

Resolução nº 06/2013

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, **ACORDAM** os membros do Conselho Pleno, por unanimidade, em **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA** e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, de acordo com o voto do Relator e sua fundamentação.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Ana Cristina Evangelista, Maria Madalena Silva Lima, Nádia Cristina Paulo dos Santos Paiva, Nádia de Castro Amaral Franco Waller, Lívia Valéria Lino Gomes, Maria Cecília de Araujo, Filipe Silva Mossri, Eneida da Costa Alvim, Rosilene Rossatto Facco Bispo, Lívia Maria Rodrigues Nazareth, Deilsa Carla Santos de Souza, Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Pedro Wanderlei Vizú, Ionária Fernandes da Silva e Fernanda de Oliveira Ayres.

Brasília – DF, 19 de novembro de 2013.

Geraldo Almir Arruda
Relator

Manuel de Medeiros Dantas
Presidente