



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
COORDENAÇÃO DE ASSUNTOS PREVIDENCIÁRIOS

PARECER n. 00217/2023/CONJUR-MPS/CGU/AGU

NUP: 00695.001675/2022-19

INTERESSADOS: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS E OUTROS

ASSUNTOS: SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIA JURÍDICA - APOSENTADORIA ESPECIAL

EMENTA:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. APOSENTADORIA ESPECIAL. AGENTE NOCIVO RÚIDO. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO. SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIA. ENUNCIADO DO CRPS. NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO. PROPOSTA DE PARECER VINCULANTE.

I. Para solução da controvérsia, parte-se do princípio de atender ao comando legal que estipula que a avaliação da exposição ao agente nocivo, especificamente o "ruído", deve obrigatoriamente confirmar a submissão contínua do segurado ao agente nocivo durante a jornada de trabalho, não sendo aceitável uma exposição descontínua ou intermitente. A metodologia de avaliação a ser aplicada, assim como sua declaração explícita em um documento formal, é uma medida essencial para o reconhecimento do tempo como especial para os propósitos da aposentadoria especial.

II. A mera referência à "dosimetria" ou "áudio dosimetria" não leva a uma conclusão clara e direta sobre o uso da metodologia do Nível de Exposição Normalizado - NEN, como exigido pela legislação pertinente. Esses dispositivos (dosímetros) servem também para medir outros níveis de exposição além do NEN, o que poderia levar a equívocos na avaliação do documento obrigatório (PPP).

III. À luz de todas as considerações apresentadas neste parecer e ao ponderar as razões argumentativas das partes (suscitante e suscitado), conclui-se pela imperativa necessidade de revisão do Enunciado nº 13 do CRPS, especialmente no que concerne ao item 3 desse enunciado.

IV. Redação proposta: A partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP, obrigatória e expressamente, o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado - NEN.

V. Sugestão de aprovação do Parecer na forma do art. 309 do Decreto nº 3.048 de 1999.

Senhor Consultor Jurídico,

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação para instauração de solução de controvérsia em matéria previdenciária, no termos do art. 309 do Decreto nº 3.048 de 1999.

2. A controvérsia refere-se a virtual conflito de entendimento entre posicionamento jurídico da PFE-INSS e o Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS. A questão foi assim sintetizada (seq. 13) na **NOTA TÉCNICA n. 00016/2023/CGMAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU:**

Por seu turno, note-se que no **Enunciado 13, item III**, entende o CRPS que *“a partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da*

FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado - NEN ou a técnica/metodologia “dosimetria” ou “áudio dosimetria”.

Dessa forma, **o CRPS entende que a menção de “dosimetria” ou “áudio dosimetria” no PPP indica o atendimento ao NEN, o que, em teoria, pode não ter ocorrido**, pois é necessário avaliar o LTCAT para ter essa convicção, haja vista que o uso da dosimetria não implica necessariamente na adoção do NEN.

Assim, milita em nosso desfavor a posição do CRPS, que ao meu ver é equivocada, e que é contrária ao entendimento do INSS e do DPMF, o que certamente nos levará a perder a tese no âmbito da TNU, exatamente da mesma forma que ocorreu no Tema TNU/282 (vigilante sem arma de fogo até 28.04.1995), em que existia à época Enunciado do CRPS favorável ao segurado.

Nestes quatro anos neste órgão acompanhando as decisões judiciais no STF, STJ e TNU e elaborando dezenas de teses jurídicas para o INSS tirei a seguinte conclusão: O Poder Judiciário tem pavor em decidir de modo mais rígido contra o segurado, de modo que tende sempre à aderir à posição da União/CRPS quando esta é mais flexível.

Isto posto, a posição do INSS, com lastro em manifestação do Departamento de Perícia Médica Federal no âmbito do Tema 317/TNU, é no sentido de que a mera informação do uso de dosímetro ou dosimetria nos formulários, bem como a mera citação da NHO-01, desacompanhada da expressão "NEN", não atendem aos critérios da legislação previdenciária, SUGERINDO o encaminhamento da presente tese à Procuradoria Nacional de Contencioso Previdenciário.

Por fim, considerando que a posição do Enunciado 13, item III, do CRPS é favorável ao segurado, SUGIRO que invoquemos o artigo 309 do RPS através do Presidente do INSS para instaurar no âmbito do MPS uma solução para a controvérsia, podendo ser utilizado o presente ato opinativo para fins do §1º do citado Normativo.

3. Delimitado o cerne da questão jurídica a ser dirimida, em observância ao art. 309 do Decreto 3.048/1999, os autos foram encaminhados ao Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS para manifestação fundamentada acerca da controvérsia jurídica acima relatada.

4. Em resposta à solicitação acima o CRPS manifestou-se por meio do Despacho nº 36978343, devidamente aprovado pela Presidente do Conselho, no qual, após devida fundamentação, concluiu:

Portanto, o Enunciado CRPS nº 13 foi aprovado com esses argumentos e na sequência temos o STJ, em julgado datado de 27/04/2022, que rejeitou todas as alegações apresentadas nos Embargos de Declaração opostos pelo INSS, mantendo a decisão do RECURSO ESPECIAL nº 1.886.795 – RS (2020/0190666-6), em que concluiu que a regra adotada para a demonstração da especialidade decorrente do agente nocivo ruído deve ser a indicação no PPP ou no LTCAT do Nível de Exposição Normalizado – NEN superior a 85decibéis, mas na falta dessa informação é possível o julgador se valer da perícia judicial a fim de decidir a controvérsia.

(...)

Com os argumentos apresentados, foi demonstrada a necessidade de manutenção do Enunciado do CRPS nº13, especificamente o item III, por estar em conformidade com o Decreto 3.048/99, o posicionamento do STJe a orientação do TCU na Tomada de Contas nº 014.283/2021-2.

5. É o relatório, em breve síntese.

2. FUNDAMENTAÇÃO

6. Inicialmente, é importante esclarecer que a manifestação desta Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social se limita aos aspectos jurídicos da demanda. Portanto, não cabe a esta consultoria avaliar a conveniência e oportunidade dos atos administrativos, nem analisar os aspectos técnicos, conforme orientação do enunciado BPC nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Consultoria-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência

ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (g.n.)

7. Registrada a observação acima, passa-se ao exame da controvérsia jurídica.

2.1 Preliminar - procedimento de solução de controvérsia

8. Antes de abordar a temática jurídica da controvérsia, é necessário verificar o atendimento dos pressupostos para início do procedimento conforme o disposto no artigo 309 do Decreto nº 3.048 de 1999:

Art. 309. Na hipótese de haver controvérsia em matéria previdenciária, na aplicação de lei ou de ato normativo, entre órgãos do Ministério da Economia, entidades a ele vinculadas e, na hipótese prevista no inciso IV do **caput** do art. 305, entes federativos, ou ocorrência de questão previdenciária de relevante interesse público ou social, o órgão ministerial ou a entidade interessada poderá, por intermédio de seu dirigente, solicitar ao Ministro de Estado da Economia solução para a controvérsia ou questão. ([Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020](#))

§ 1º A controvérsia na aplicação de lei ou ato normativo será relatada **in abstracto** e encaminhada com manifestações fundamentadas dos órgãos interessados, podendo ser instruída com cópias dos documentos que demonstrem sua ocorrência. ([Incluído pelo Decreto nº 4.729, de 2003](#))

§ 2º A Procuradoria Geral Federal Especializada/INSS deverá pronunciar-se em todos os casos previstos neste artigo.

9. A divergência jurídica em matéria previdenciária pode ser observada nos posicionamentos apresentados nos autos administrativos. Evidencia-se a existência de um posicionamento contrastante entre, por um lado, o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, juntamente com o Departamento de Perícia Médica Federal (órgão do MPS), e por outro lado, o Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS, todos estes órgãos e entidade vinculadas ao Ministério da Previdência Social.

10. A requisição para iniciar o procedimento de resolução de controvérsia foi devidamente formalizada, e há uma manifestação oficial da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS - PFE-INSS. Os órgãos envolvidos também expressaram suas posições de forma fundamentada.

11. Portanto, o pedido de resolução de controvérsia está devidamente instruído e apto a ser examinado e receber uma proposta de solução por parte desta Consultoria Jurídica.

2.2 Da Matéria Previdenciária

12. No contexto geral e no estágio inicial, a questão previdenciária abordada na presente resolução de controvérsia refere-se ao cumprimento dos requisitos probatórios para a concessão de aposentadoria especial.

13. Cumpre iniciar a análise relembando que a aposentadoria especial está regulamentada no artigo 201, § 1º, II da CF/88 e nos artigos 57 e 58 da Lei nº. 8.213/91. Tal benefício previdenciário tem como objetivo compensar o labor dos segurados que estão expostos a agentes físicos, químicos e biológicos, ou a uma combinação destes, acima dos limites de tolerância aceitos. Presume-se que isso pode resultar na deterioração da integridade física e mental em um ritmo acelerado, reduzindo, inclusive, a expectativa de vida útil.

14. No percurso evolutivo da legislação, é importante recordar que até a promulgação da Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, a caracterização da atividade especial era realizada por meio do enquadramento profissional, com presunção da exposição a agentes nocivos. Essa situação gerava distorções significativas. Somente com a promulgação desse diploma legal mencionado, o reconhecimento da especialidade da atividade passou a ser fundamentado em critérios técnicos, abandonando a categoria profissional do trabalhador. Passou-se a dar prioridade à efetiva comprovação da exposição permanente, não ocasional ou intermitente, a agentes prejudiciais à saúde. Com a promulgação da Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, tornou-se imperativo apresentar o Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP, emitido pelo empregador, com base no Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho - LTCAT elaborado por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho.

15. De modo que atualmente a Lei nº 8.213 de 1991 disciplina:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

(...)

§ 3º A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social–INSS, **do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente**, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado. [\(Redação dada pela Lei nº 9.032, de 1995\)](#)

§ 4º **O segurado deverá comprovar, além do tempo de trabalho, exposição aos agentes nocivos químicos, físicos, biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física, pelo período equivalente ao exigido para a concessão do benefício.**

Art. 58. A relação dos agentes nocivos químicos, físicos e biológicos ou associação de agentes prejudiciais à saúde ou à integridade física considerados para fins de concessão da aposentadoria especial de que trata o artigo anterior será definida pelo Poder Executivo. [\(Redação dada pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

§ 1º A comprovação da efetiva exposição do segurado aos agentes nocivos será feita **mediante formulário, na forma estabelecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, emitido pela empresa ou seu preposto, com base em laudo técnico de condições ambientais do trabalho expedido** por médico do trabalho ou engenheiro de segurança do trabalho nos termos da legislação trabalhista. [\(Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

§ 2º Do laudo técnico referido no parágrafo anterior deverão constar informação sobre a existência de tecnologia de proteção coletiva ou individual que diminua a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância e recomendação sobre a sua adoção pelo estabelecimento respectivo. [\(Redação dada pela Lei nº 9.732, de 11.12.98\)](#)

§ 3º A empresa que não mantiver laudo técnico atualizado com referência aos agentes nocivos existentes no ambiente de trabalho de seus trabalhadores ou que emitir documento de comprovação de efetiva exposição em desacordo com o respectivo laudo estará sujeita à penalidade prevista no art. 133 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 9.528, de 1997\)](#)

§ 4º **A empresa deverá elaborar e manter atualizado perfil profissiográfico** abrangendo as atividades desenvolvidas pelo trabalhador e fornecer a este, quando da rescisão do contrato de trabalho, cópia autêntica desse documento.

16. Adentrando mais profundamente na temática, a determinação do período em que o segurado esteve exposto ao agente nocivo ruído é fundamental para constatar os efeitos prejudiciais à saúde decorrentes do impacto sonoro no ambiente de trabalho. Somente assim, é possível reconhecer esse período como tempo especial para efeitos da concessão do benefício previdenciário da aposentadoria. É essencial ressaltar que a exposição ao agente nocivo ruído deve ser contínua, ou seja, não pode ser esporádica ou intermitente. Essa diferenciação será crucial para a resolução da controvérsia em questão.

17. Nessa linha, a Instrução Normativa INSS nº 128 de 2021 detalhou os requisitos conceituais e metodológicos, estabelecendo diretrizes sobre o Ruído como agente prejudicial à saúde:

Art. 292. A exposição ocupacional a ruído dará ensejo à caracterização de atividade especial quando os níveis de pressão sonora estiverem acima de 80 (oitenta) dB (A), 90 (noventa) dB (A) ou 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme o caso, observado o seguinte:

I - até 5 de março de 1997, véspera da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, será efetuado o enquadramento de atividade especial quando a exposição for superior a 80 (oitenta) dB (A), devendo ser informados os valores medidos;

II - de 6 de março de 1997, data da publicação do Decreto nº 2.172, de 1997, até 10 de outubro de 2001, véspera da publicação da Instrução Normativa INSS/DC nº 57, de 10 de outubro de 2001, será efetuado o enquadramento quando a exposição for superior a 90 (noventa) dB (A);

III - de 11 de outubro de 2001, data da publicação da Instrução Normativa nº 57, de 2001, até 18 de novembro de 2003, véspera da publicação do Decreto nº 4.882, de 18 de novembro de 2003, será efetuado o enquadramento de atividade especial quando a exposição for superior a 90 (noventa) dB (A), devendo ser anexado o histograma ou memória de cálculos; e

IV - a partir de 1º de janeiro de 2004, será efetuado o enquadramento quando o Nível de Exposição Normalizado - NEN se situar acima de 85 (oitenta e cinco) dB (A), conforme NHO 1 da FUNDACENTRO, sendo facultado à empresa a sua utilização a partir de 19 de novembro de 2003, data da publicação do Decreto nº 4.882, de 2003, aplicando:

- a) os limites de tolerância definidos no Quadro do Anexo I da NR-15 do MTE; e
- b) as metodologias e os procedimentos de avaliação ambiental definidos nas NHO-01 da FUNDACENTRO.

18. Conforme se observa no texto acima, a medição dos níveis de ruído que possibilitam o enquadramento como agente nocivo deve, obrigatoriamente, considerar o Nível de Exposição Normalizado - NEN, de acordo com a NHO 1 da FUNDACENTRO.

19. No ambiente jurisprudencial a matéria também ganha destaque. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça - STJ, quando do julgamento do Recurso Especial nº 1886795/RS em sede de recurso repetitivo (art. 1.036 do Código de Processo Civil) adotou a seguinte tese jurídica (Tema Repetitivo nº 1.083):

"O reconhecimento do exercício de atividade sob condições especiais pela exposição ao agente nocivo ruído, quando constatados diferentes níveis de efeitos sonoros, deve ser aferido por meio do Nível de Exposição Normalizado (NEN). Ausente essa informação, deverá ser adotado como critério o nível máximo de ruído (pico de ruído), desde que perícia técnica judicial comprove a habitualidade e a permanência da exposição ao agente nocivo na produção do bem ou na prestação do serviço".

20. É necessário ainda ressaltar uma observação sobre as consequências do julgado mencionado acima. Em decorrência do acórdão resultante do julgamento do recurso especial repetitivo (Tema 1083 STJ), a Turma Nacional de Uniformização - TNU está reexaminando o entendimento uniformizado previamente por meio do Tema 174 desse órgão jurisdicional:

Tema 174	Situação o do Em Revisão - Tema 1083/STJ tema	Ramo do Direito direito Previdenciário
Questão submetida julgamento	Saber se, para fins de reconhecimento de período laborado em condições especiais, é necessário a comprovação de que foram observados os limites/metodologias/procedimentos definidos pelo INSS para aferição dos níveis de exposição ocupacional ao ruído (art. 58, §1º, da Lei n. 8.213/91 e art. 280 - IN/INSS/PRES - n. 77/2015)	
Tese firmada	(a) "A partir de 19 de novembro de 2003, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização das metodologias contidas na NHO-01 da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflatam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) a técnica utilizada e a respectiva norma"; (b) "Em caso de omissão ou dúvida quanto à indicação da metodologia empregada para aferição da exposição nociva ao agente ruído, o PPP não deve ser admitido como prova da especialidade, devendo ser apresentado o respectivo laudo técnico (LTCAT), para fins de demonstrar a técnica utilizada na medição, bem como a respectiva norma".	
Entendimento anterior	(a) a partir de 01 de janeiro de 2004, é obrigatória utilização da NHO-01 da FUNDACENTRO como metodologia de aferição do agente nocivo ruído no ambiente de trabalho, devendo tal técnica ser informada no PPP, com a respectiva indicação do Nível de Exposição Normalizado (NEN)"; (b) "em caso de omissão, no período supracitado, na indicação da metodologia empregada para aferição do agente nocivo ruído, no Perfil Profissiográfico Profissional, esse documento não deve ser admitido como prova da especialidade do trabalho para o agente nocivo em apreço, devendo ser apresentado o respectivo laudo técnico (LTCAT), para fins de demonstrar a técnica utilizada na respectiva medição.	
Processo de	Decisão Relator (a) de	Julgado em Acórdão Trânsito em publicad julgado o em

**afetaçã
o**

[PEDILEF](#)
[0505614-](#)
[83.2017.4.05.8300/](#)
[PE](#)

[29/05/2](#)
[018](#)

Juiz Federal Fábio Cesar dos Santos Oliveira - Para acórdão:
Juiz Federal Sérgio de Abreu 21/11/2018 [21/03/20](#)
Brito [19](#)

21. Portanto, é nesse ponto específico, referente à obrigatória indicação da metodologia utilizada para aferição do agente nocivo ruído, a qual deve constar de forma obrigatória no formulário do Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP, que se encontra a essência da divergência mencionada.

22. A controvérsia jurídica se manifesta nos dizeres conclusivos do item 3 do Enunciado nº 13 do Conselho de Recursos da Previdência Social - CRPS:

III - “a partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado - NEN ou a técnica/metodologia “dosimetria” ou “áudio dosimetria””.

23. A referência no Enunciado jurídico do órgão colegiado julgador à utilização da técnica ou metodologia "dosimetria" ou "áudio dosimetria", como uma alternativa ou complemento ao Nível de Exposição Normalizado - NEN, é o foco de crítica e divergência, sobre o qual este parecer jurídico buscará harmonizar.

2.3 Do posicionamento do INSS e Departamento de Perícia Médica do MPS

24. O Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, por intermédio da Procuradoria Federal Especializada, expôs seus fundamentos jurídicos, evidenciando de maneira clara e precisa a existência da controvérsia, ao unir a interpretação legal da referida Procuradoria com o entendimento técnico apresentado pelo Departamento Médico de Perícia Federal do Ministério da Previdência Social.

25. Nesse sentido, a PFE-INSS aborda a questão:

O tema em questão envolve o enquadramento do tempo especial pelo agente físico ruído, quer à luz da NR 15, quer com lastro na NHO 1 FUNDACENTRO no que tange à tese indicada no PPP ou, supletivamente, no registro ambiental que o lastreou.

De efeito, a mera indicação no campo 15.5 do PPP do uso de dosimetria ou dosímetro não é apta, *de per se*, a atestar o respeito à metodologia adotada pela NR 15 e, principalmente, pela NHO 1 FUNDACENTRO, pois esta exige o NEN para aferição de ruído perene ou intermitente ou do NP para a medição do ruído de impacto.

Nesse sentido, pontifica o Manual de Aposentadoria Especial na página 145 que “outro ponto a se esclarecer é que a menção no PPP, no campo 15.5, do uso de decibelímetro ou dosímetros (dosimetria) não poderá ser aceito, pois estes são apenas os instrumentos para aferição do ruído, não representando a técnica utilizada. Importante notar que o valor obtido por estes instrumentos serão utilizados no NE (nível médio representativo da exposição ocupacional diária) da fórmula do NEN, que ajustará o cálculo para as oito horas de jornada padrão”. (destaque no original)

26. Em consulta enviada ao Departamento de Perícia Médica Federal (seq. 12), a PFE-INSS apresentou os seguintes questionamentos a fim de obter subsídios técnicos:

“Qual a importância, do ponto de vista técnico, da norma utilizada para a avaliação do ruído (NR-15 ou NHO-01) constar expressamente no PPP? ”. “Considerando que a mera referência à "dosimetria" ou ao "dosímetro" pode significar que o nível de ruído foi apurado em Leq ou Lavg; considerando que na fórmula matemática daquelas expressões (Leq, Lavg) a componente "tempo de avaliação" fica a critério do avaliador; e considerando que as normas NR-15 e NHO 01, ao

estabelecerem os critérios de avaliação, exigem que a apuração do nível de ruído leve em consideração todas as suas variações ao longo da jornada; pode-se afirmar que a certeza de que a aferição é representativa da jornada de trabalho diária do segurado advém apenas com a referência expressa àquelas normas (NR15 ou NHO-01)?”

“Considerando que a NHO-01 rege, como técnicas de avaliação do ruído, o NE (nível de exposição) e o NEN (nível de exposição normalizado); considerando que o Decreto 4.882/03, ao alterar o anexo IV do Regulamento da Previdência Social, fixou o limite de exposição ocupacional em 85 dB NEN; a mera referência à norma NHO-01 no PPP, desacompanhada da expressão “NEN”, atenderia às exigências da legislação previdenciária?”

27. O órgão de perícia médica respondeu aos questionamentos apresentados nos seguintes termos:

6. A partir do Decreto nº 4.882, de 2003, que alterou o Decreto nº 3.048, de 1999, a legislação previdenciária determinou que os levantamentos ambientais fossem realizados com base na metodologia e procedimentos da FUNDACENTRO, representado, no caso do ruído contínuo ou intermitente, pela NHO-01. Neste sentido, a referida norma determina que “a avaliação deverá ser feita por meio da determinação da dose diária de ruído ou do nível de exposição, parâmetros representativos da exposição diária do trabalhador”, conforme consignado na pág. 15 da NHO-01, item 5.1.

7. Registre-se que, a despeito da NHO-01 permitir que a avaliação do ruído seja feita pela aferição da dose diária, o Decreto nº 3.048, de 1999, em seu anexo IV, determina que a avaliação do ruído contínuo ou intermitente a ser considerado para fins previdenciários seja informado em NEN (Nível de Exposição Normalizado), o qual representa o nível de exposição convertido para uma jornada padrão de 8 horas diárias, permitindo assim a comparação do nível de exposição obtido com o limite de tolerância preconizado pela NR-15 para as 8 horas de trabalho, qual seja, 85 dB(A).

8. Cabe salientar que a norma estabelece que a avaliação do nível de exposição ao ruído, deverá ser realizada, preferencialmente, utilizando-se um medidor integrador de uso pessoal, fixados no trabalhador (item 5.1 da NHO-01). Este medidor é conceituado no item 4 da norma como um instrumento a ser fixado no trabalhador durante o período de medição, fornecendo, por meio de integração, o nível de exposição médio. O referido instrumento é denominado Dosímetro de Ruído. No que tange ao termo “dosimetria”, salienta-se que este corresponde à etimologia “dosis + metron”, que se refere à mensuração da dose, isto é, ao valor que, no caso em comento, é obtido por meio do dosímetro.

9. Ressalte-se que o dosímetro poderá ser utilizado para realizar a dosimetria não apenas do nível médio de exposição ao ruído, mas também para obtenção da dose e de outras metodologias contidas na NHO-01, tais como o Lavq (Average Level) que representa a média do nível de ruído durante um determinado período de tempo; e o Neq (Nível Equivalente) que representa o nível médio baseado na equivalência de energia. Em ambas as aferições o tempo de avaliação poderá ser igual, maior ou menor do que as 8 horas de jornada.

10. Isto posto, conclui-se que a mera informação do uso de dosímetro ou dosimetria nos formulários, bem como a mera citação da NHO-01, desacompanhada da expressão “NEN”, não atendem aos critérios da legislação previdenciária. Tais informações, por si só, não discriminam qual metodologia foi utilizada e, conseqüentemente, não permitem confirmar que o nível de ruído consignado no PPP foi ajustado para uma jornada padrão de 8 horas diárias, inviabilizando, desta forma, a comparação do nível de exposição informado com o limite de tolerância preconizado para o período.

28. Com base no posicionamento técnico acima, a PFE-INSS formulou conclusivamente sua manifestação jurídica:

Dessa forma, **o CRPS entende que a menção de “dosimetria” ou “áudio dosimetria” no PPP indica o atendimento ao NEN, o que, em teoria, pode não ter ocorrido**, pois é necessário avaliar o LTCAT para ter essa convicção, haja vista que o uso da dosimetria não implica necessariamente na adoção do NEN.

Assim, milita em nosso desfavor a posição do CRPS, que ao meu ver é equivocada, e que é contrária ao entendimento do INSS e do DPMF, o que certamente nos levará a perder a tese no

âmbito da TNU, exatamente da mesma forma que ocorreu no Tema TNU/282 (vigilante sem arma de fogo até 28.04.1995), em que existia à época Enunciado do CRPS favorável ao segurado.

Nestes quatro anos neste órgão acompanhando as decisões judiciais no STF, STJ e TNU e elaborando dezenas de teses jurídicas para o INSS tirei a seguinte conclusão: O Poder Judiciário tem pavor em decidir de modo mais rígido contra o segurado, de modo que tende sempre à aderir à posição da União/CRPS quando esta é mais flexível.

Isto posto, a posição do INSS, com lastro em manifestação do Departamento de Perícia Médica Federal no âmbito do Tema 317/TNU, é no sentido de que a mera informação do uso de dosímetro ou dosimetria nos formulários, bem como a mera citação da NHO-01, desacompanhada da expressão "NEN", não atendem aos critérios da legislação previdenciária, SUGERINDO o encaminhamento da presente tese à Procuradoria Nacional de Contencioso Previdenciário.

Por fim, considerando que a posição do Enunciado 13, item III, do CRPS é favorável ao segurado, SUGIRO que invoquemos o artigo 309 do RPS através do Presidente do INSS para instaurar no âmbito do MPS uma solução para a controvérsia, podendo ser utilizado o presente ato opinativo para fins do §1º do citado Normativo. (destaque no original)

29. São estes os principais fundamentos do posicionamento técnico/jurídico do Departamento de Perícia Médica Federal e da Procuradoria Federal Especializada junto ao INSS.

2.4 Do posicionamento do Conselho de Recursos da Previdência Social

30. Anteriormente à apresentação dos argumentos do CRPS, cumpre colacionar o teor do Enunciado nº 13 do colegiado:

Atendidas as demais condições legais, considera-se especial, no âmbito do RGPS, a atividade exercida com exposição a ruído superior a 80 decibéis até 05/03/97, superior a 90 decibéis desta data até 18/11/2003, e superior a 85 decibéis a partir de então.

I - Os níveis de ruído devem ser medidos, observado o disposto na Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15), anexos 1 e 2, com aparelho medidor de nível de pressão sonora, operando nos circuitos de compensação - dB (A) para ruído contínuo ou intermitente e dB (C) ou dB (linear) para ruído de impacto.

II - Até 31 de dezembro de 2003, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização das metodologias contidas na NR-15, devendo ser aceitos ou o nível de pressão sonora pontual ou a média de ruído, podendo ser informado decibelímetro, dosímetro ou medição pontual no campo "Técnica Utilizada" do Perfil Profissiográfico Previdenciário(PPP).

III - A partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflatam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado - NEN ou a técnica/metodologia "dosimetria" ou "áudio dosimetria".

IV - Em caso de omissão ou dúvida quanto à indicação da técnica/metodologia utilizada para aferição da exposição nociva ao agente ruído, o PPP não deve ser admitido como prova da especialidade, devendo ser apresentado o respectivo Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) ou solicitada inspeção no ambiente de trabalho, para fins de verificar a técnica utilizada na medição. (destaquei)

31. O Conselho de Recursos da Previdência Complementar foi devidamente notificado (seq. 37 e 41) sobre a proposição do pedido de resolução de controvérsia. Em conformidade com o contraditório, foi solicitado que apresentasse seus argumentos para a manutenção ou não do Enunciado desse colegiado.

32. Em resposta à solicitação acima, o CRPS manifestou-se por meio do Despacho (SEI 36978343) no qual apresenta seus argumentos, os quais se destaca abaixo:

O que foi fixado no item III do Enunciado é que a partir de 1/01/2014, podem ser utilizadas as metodologias contidas na NHO-01 ou na NR-15, que reflatam a medição de exposição durante

toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar do PPP a técnica utilizada e a respectiva norma. Porém, o fato é que as metodologias de aferição do nível de ruído só constam na NR-15 e na NHO-01. Portanto, se a metodologia/técnica de medição informada for “dosimetria”, não restam dúvidas de que foi baseada em uma das normas citadas, que conforme tese pacificada no CRPS ambas são aceitas para fins de enquadramento.

Em outras palavras, se constar no PPP que a técnica é dosimetria, infere-se que a norma ou foi a NR-15 ou a NHO-01, sendo ambas aceitas para fins de enquadramento, fazendo-se desnecessária a indicação da norma no formulário. Ademais, “áudio dosimetria” e “dosimetria” são sinônimos.

Ressalte-se ainda, que em que pese a exigência do ruído em Nível de Exposição Normalizado - NEN, a partir de 18/11/2003, não ser estritamente obrigatória, o fato é que se constar no campo 15.4 do PPP que o nível do ruído está em NEN, significa dizer que, necessariamente, o ruído foi auferido por meio de dosimetria, dispensando-se também, nesse caso, a meu ver, a necessidade de informar a norma e de constar expressamente a técnica no campo 15.5. Isso porque NEN é o nível de exposição normalizado para uma jornada de 8h, cujo resultado só é possível de se obter através do cálculo do Nível de Exposição – NE, que por sua vez, só é obtido por meio da dose de ruído. Dessa forma, tanto o NE, quanto o NEM só podem ser obtidos por meio de dosimetria ou áudio dosimetria (item 6 do anexo nº 1 da NR-15).

(...)

Já o item IV definiu que caso haja omissão ou dúvida quanto à indicação da metodologia ou técnica utilizada, deve-se desconsiderar o PPP devendo ser apresentado o LTCAT ou solicitada inspeção no ambiente de trabalho, para fins de verificar a técnica utilizada na medição, bem como a respectiva norma. Pelos mesmos fundamentos acima, se faz desnecessária a informação sobre a norma, bastando constar a técnica/metodologia no campo 15.5 do PPP.

(...)

Portanto, o Enunciado CRPS nº 13 foi aprovado com esses argumentos e na sequência temos o STJ, em julgado datado de 27/04/2022, que rejeitou todas as alegações apresentadas nos Embargos de Declaração opostos pelo INSS, mantendo a decisão do RECURSO ESPECIAL nº 1.886.795 – RS (2020/0190666-6), em que concluiu que a regra adotada para a demonstração da especialidade decorrente do agente nocivo ruído deve ser a indicação no PPP ou no LTCAT do Nível de Exposição Normalizado – NEN superior a 85decibéis, mas na falta dessa informação é possível o julgador se valer da perícia judicial a fim de decidir a controvérsia.

(...)

Com os argumentos apresentados, foi demonstrada a necessidade de manutenção do Enunciado do CRPS nº13, especificamente o item III, por estar em conformidade com o Decreto 3.048/99, o posicionamento do STJ e a orientação do TCU na Tomada de Contas nº 014.283/2021-2.

33. São estes os argumentos do CRPS na defesa da manutenção (acerto) do Item III do Enunciado nº 13 daquele colegiado.

2.5 Da proposta de solução da controvérsia apresentada

34. Para solução da controvérsia, parte-se do princípio de atender ao comando legal que estipula que a avaliação da exposição ao agente nocivo, especificamente o "ruído", deve obrigatoriamente confirmar a submissão contínua do segurado ao agente nocivo durante a jornada de trabalho, não sendo aceitável uma exposição descontínua ou intermitente. A metodologia de avaliação a ser aplicada, assim como sua declaração explícita em um documento formal, é uma medida essencial para o reconhecimento do tempo como especial para os propósitos da aposentadoria especial.

35. Nesse cenário, apesar dos argumentos substanciais e válidos apresentados pelo CRPS, verifica-se que assiste razão à PFE-INSS e ao Departamento de Perícia Médica Federal.

36. O silogismo apresentado pelo CRPS parte da presunção de que a inclusão no Perfil Profissiográfico Previdenciário - PPP do uso da técnica de medição chamada dosimetria, ou técnica similar, por si só, já satisfaz a exigência da norma em relação à adequada avaliação do agente nocivo "ruído" para fins de aceitação pela legislação previdenciária. É pertinente reiterar o argumento do CRPS:

Em outras palavras, se constar no PPP que a técnica é dosimetria, infere-se que a norma ou foi a NR-15 ou a NHO-01, sendo ambas aceitas para fins de enquadramento, fazendo-se desnecessária a indicação da norma no formulário. Ademais, “áudio dosimetria” e “dosimetria” são sinônimos.

37. Na formulação técnica apresentada pelo Departamento de Perícia Médica Federal, exposta anteriormente à manifestação formal do CRPS, há uma clara e direta refutação desse argumento. Vejamos:

Ressalte-se que o dosímetro poderá ser utilizado para realizar a dosimetria não apenas do nível médio de exposição ao ruído, mas também para obtenção da dose e de outras metodologias contidas na NHO-01, tais como o Lavq (Average Level) que representa a média do nível de ruído durante um determinado período de tempo; e o Neq (Nível Equivalente) que representa o nível médio baseado na equivalência de energia. Em ambas as aferições o tempo de avaliação poderá ser igual, maior ou menor do que as 8 horas de jornada.

38. Como se percebe no trecho acima, a mera referência à "dosimetria" ou "áudio dosimetria" não leva a uma conclusão clara e direta sobre o uso da metodologia do Nível de Exposição Normalizado - NEN, como exigido pela legislação pertinente. Esses dispositivos (dosímetros) servem também para medir outros níveis de exposição além do NEN, o que poderia levar a equívocos na avaliação do documento obrigatório (PPP).

39. Portanto, os argumentos técnicos apresentados pelo órgão especializado, detentor da expertise necessária para o caso em análise, indicam a necessidade de revisão do entendimento do CRPS expresso no item 3 do seu Enunciado nº 13.

40. Além dos argumentos técnicos, os argumentos jurídicos também apontam para a necessidade de revisão. Isso se dá tanto pela consequência lógica do posicionamento do Departamento de Perícia Médica Federal, que reflete a interpretação mais consentânea com a norma previdenciária, quanto pelos efeitos no âmbito judicial/contencioso que a manutenção desse posicionamento do Colegiado Julgador administrativo pode acarretar. Nesse contexto, os argumentos da PFE-INSS são esclarecedores:

Assim, milita em nosso desfavor a posição do CRPS, que ao meu ver é equivocada, e que é contrária ao entendimento do INSS e do DPMF, o que certamente nos levará a perder a tese no âmbito da TNU, exatamente da mesma forma que ocorreu no Tema TNU/282 (vigilante sem arma de fogo até 28.04.1995), em que existia à época Enunciado do CRPS favorável ao segurado.

Nestes quatro anos neste órgão acompanhando as decisões judiciais no STF, STJ e TNU e elaborando dezenas de teses jurídicas para o INSS tirei a seguinte conclusão: O Poder Judiciário tem pavor em decidir de modo mais rígido contra o segurado, de modo que tende sempre à aderir à posição da União/CRPS quando esta é mais flexível.

41. Além disso, é imprescindível fazer a distinção entre o precedente jurisprudencial apresentado pelo CRPS e o atual precedente vinculativo do Superior Tribunal de Justiça - STJ.

42. Nas suas razões, o CRPS alega que o enunciado está em conformidade com o precedente vinculante do STJ, ou seja, que o enunciado administrativo segue o disposto no Recurso Especial nº 1398260/PR (Tema 664). Neste precedente, foi estabelecida a seguinte tese:

O limite de tolerância para configuração da especialidade do tempo de serviço para o agente ruído deve ser de 90 dB no período de 6.3.1997 a 18.11.2003, conforme Anexo IV do Decreto 2.172/1997 e Anexo IV do Decreto 3.048/1999, sendo impossível aplicação retroativa do Decreto 4.882/2003, que reduziu o patamar para 85 dB, sob pena de ofensa ao art. 6º da LINDB (ex-LICC).

43. Com todo respeito ao entendimento contrário, o tema mencionado não está diretamente relacionado com a questão tratada nesta controvérsia. No precedente citado, o debate está limitado à aplicação da Lei no tempo, conforme estabelecido no Art. 6º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-Lei nº 4.667 de 1942). Portanto, ele não serve como fundamento jurídico para o Enunciado.

44. Em termos de precedentes jurisprudenciais aplicáveis ao tema em exame, temos o recente Tema nº 1.083 do STJ (trânsito em julgado em 12/08/2022), que estabeleceu a seguinte tese:

O reconhecimento do exercício de atividade sob condições especiais pela exposição ao agente nocivo ruído, quando constatados diferentes níveis de efeitos sonoros, deve ser aferido por meio do Nível de Exposição Normalizado (NEN). Ausente essa informação, deverá ser adotado como critério o nível máximo de ruído (pico de ruído), desde que perícia técnica judicial comprove a habitualidade e a permanência da exposição ao agente nocivo na produção do bem ou na prestação do serviço. (destaquei)

45. Consoante o entendimento jurisprudencial mencionado, o STJ consolidou a necessidade de avaliação do nível de ruído utilizando a técnica do Nível de Exposição Normalizado (NEN). Portanto, é imprescindível que essa técnica esteja indicada no PPP, não sendo passível de substituição por outro termo que não esteja previsto na legislação previdenciária.

46. E é exatamente devido a esse precedente vinculante do STJ que a Turma Nacional de Uniformização - TNU colocou em revisão o Tema nº 174, através da afetação do Tema TNU nº 317, o qual também embasa o enunciado do CRPS. Portanto, essa revisão jurisprudencial indica igualmente a necessidade de reformulação do entendimento expresso no Enunciado nº 13 do CRPS.

3. CONCLUSÃO E ENCAMINHAMENTO

47. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, no exercício da atribuição prevista no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, manifesta-se no seguinte sentido:

- À luz de todas as considerações apresentadas neste parecer e ao ponderar as razões argumentativas das partes (suscitante e suscitado), conclui-se pela imperativa necessidade de revisão do Enunciado nº 13 do CRPS, especialmente no que concerne ao item 3 desse enunciado.

48. Considerando que a divergência jurídica, objeto de exame pelo presente parecer, restringiu-se ao item 3 do enunciado 13 do CRPS, sugere-se a seguinte redação:

- III - A partir de 1º de janeiro de 2004, para a aferição de ruído contínuo ou intermitente, é obrigatória a utilização da técnica/metodologia contida na Norma de Higiene Ocupacional 01 (NHO-01) da FUNDACENTRO ou na NR-15, que reflitam a medição de exposição durante toda a jornada de trabalho, vedada a medição pontual, devendo constar no PPP, obrigatória e expressamente, o nível de ruído em Nível de Exposição Normalizado - NEN.

49. Considerando as conclusões expostas neste parecer, se este for aprovado pelo Sr. Consultor Jurídico, sugerimos encaminhá-lo ao Gabinete do Excelentíssimo Ministro de Estado da Previdência Social para aprovação na modalidade vinculante, conforme previsto no art. 309 do Decreto nº 3.048 de 1999.

À consideração da Coordenação.

Brasília, 13 de setembro de 2023.

ADRIANO CARDOSO HENRIQUE

Procurador Federal

Chefe do Serviço de Jurisprudência

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00695001675202219 e da chave de acesso 472950d3



Documento assinado eletronicamente por ADRIANO CARDOSO HENRIQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1279800054 e chave de acesso 472950d3 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ADRIANO CARDOSO HENRIQUE. Data e Hora: 11-10-2023 18:14. Número de Série: 47881695440192714389561465678. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.