

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Secretaria de Recursos Humanos
Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais
Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas

NOTA TÉCNICA Nº 166/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP

Assunto: Ressarcimento de despesas médicas em razão de acidente em serviço.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se do PARECER/CJU/CPOJN Nº1549/2009, encaminhado a esta Secretaria de Recursos Humanos pela Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no qual apresenta questionamentos decorrentes do acidente em serviço vivenciado pelo servidor XXXXXXXXXXXX, Analista Tributário da Receita Federal do Brasil, enquanto exercia suas atribuições na Área de Controle Integrado em Ciudad Del Este, Paraguai.

ANÁLISE

2. Conforme narram os autos, o servidor XXXXXXXXXXXX solicita ressarcimento de despesas médicas em razão do tratamento de saúde a que foi submetido em decorrência do acidente em serviço vivenciado em 16 de maio de 2008, em Ciudad Del Este, Paraguai.

3. Consta que, durante habitual vistoria de carga, no interior de container carregado com isqueiros, uma explosão causou-lhe queimaduras de II e III graus, o que determinou sua imediata hospitalização no nosocômio Ministro Costa Cavalcanti, em Foz do Iguaçu – PR (fls 01 a 03). Dias depois, fora removido, via aérea, para outro hospital, em Curitiba, alegadamente mais habilitado ao tratamento da convalescença.

4. Desta feita, segundo Comissão de Sindicância instaurada com o especial objetivo de apurar os fatos ocorridos em Ciudad Del Este, o fato vivenciado pelo servidor Celso Martines foi devidamente qualificado como acidente em serviço (fls. 55-62).

5. Releva acrescentar que todo o tratamento dispensado ao servidor foi prestado por hospitais conveniados ao seu plano de saúde, inclusive os procedimentos posteriores ao atendimento emergencial. Entretanto, o servidor afirma que o plano de saúde contratado não dispõe de cobertura a despesas com saúde decorrentes de acidente em serviço, motivo pelo qual solicita o reembolso, a fim de repassar a ASSEFAZ. Transcrevemos abaixo a relação de despesas apresentada:

I – DESPESAS DESEMBOLSADAS PELA ASSEFAZ E NEGOCIADAS A PREÇO DE TABELA COM OS CREDENCIADOS:

1-	Hospital Itaiguapy em Foz do Iguaçu	R\$ 3.371,58
2-	Táxi aéreo Hercules Remoção aérea	R\$ 10.700,00
3-	1ª Parcial Despesas Hospital Pilar	R\$ 46.038,48
4-	2ª Parcial Despesas Hospital Pilar	R\$ 38.542,02
5-	3ª Parcial Despesas Hospital Pilar	R\$ 31.616,27
6-	Cooperativa anesthesiologistas	R\$ 13.788,24
7-	Laboratório de Análises Clínicas das Nações	R\$ 671,91
8-	Fisioterapia respiratória	R\$ 500,00
9-	Instrumentação cirúrgica	R\$ 500,00

TOTAL R\$145.732,50
(Cento e quarenta e cinco mil, setecentos e trinta e dois reais e centavos)

II – DESPESAS SUPORTADAS COM RECURSOS PRÓPRIOS:

10-	Tratamento dentário	R\$ 13.850,00
11-	Despesas de táxi	R\$ 883,60
12-	Farmácia	R\$ 1.262,00
13-	Supermercado	R\$ 1.462,24
14-	Telefone	R\$ 1.356,61
15-	Transporte carga intermunicipal	R\$ 51,00
16-	Despesas de hospedagem	R\$ 350,30

(omissis)

TOTAL R\$ 22.808,81 (Vinte e dois mil, oitocentos e oito reais e centavos)

III – DESPESAS PREVISTAS PARA CONCLUSÃO DO TRATAMENTO QUE DEPENDEM DE FUTURAS INDICAÇÕES MÉDICAS, ALÉM DAS JÁ INDICADAS ABAIXO E OUTRAS QUE SERÃO APRESENTADAS OPORTUNAMENTE, INCLUSIVE REFERENTES A DESLOCAMENTOS PARA TRATAMENTO FOZ-CWB-FOZ:

(omissis)

TOTAL
mil, quatrocentos e seis reais)

R\$ 8.406,00 (Oito

6. O servidor fundamenta seu pleito de ressarcimento no art. 213, da Lei 8.112/90, bem como em disposições contratuais para com o convênio ASSEFAZ, que afirma versarem sobre a exclusão, no plano de saúde contratado, de eventuais despesas decorrentes de acidentes em serviço.

7. Instada, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Fazenda manifestou-se às fls. 69-72. Constatou inicialmente que as despesas médicas e hospitalares decorrentes de acidente em serviço realmente não seriam passíveis de cobertura pelo Plano de Saúde do Servidor (Plano ASSEFAZ PLUS I). Todavia, no caso do referido servidor, em face da gravidade do acidente e considerando a necessidade de pronto pagamento, a ASSEFAZ teria promovido condições financeiras para a assistência médico-hospitalar ao servidor, incluindo remoção aérea.

8. Entretanto, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Fazenda sugeriu a remessa dos autos à Coordenação-Geral Jurídica daquele órgão (CPN/PGFN/MF) e, fundada nas disposições dos art. 212 e 213 da Lei 8.112/90, ressaltou não constarem dos autos quaisquer informações de agentes públicos sobre a inexistência de meios e recursos adequados para fazer face ao tratamento recomendado.

9. A Coordenação-Geral Jurídica ofereceu manifestação (Parecer nº 1549, fls. 73/85) no sentido de que, após acidente em serviço, para ser viável o tratamento em rede privada de saúde o servidor deve ser submetido à junta médica oficial, com vistas à aferição de que os procedimentos especializados são necessários e que inexistente instituição pública acessível capaz de atendê-lo adequadamente. Todavia, acrescentou que em determinadas circunstâncias não se demonstra razoável tal exigência, devendo a atuação da Administração pautar-se pelo princípio da razoabilidade. Portanto, afirmou que não cabe à Administração se esquivar do pagamento das despesas relativas ao tratamento de saúde do servidor pelo fato de não ter sido previamente submetido ao exame de junta médica, indicando que neste caso, excepcionalmente, o senso comum, como parâmetro de

razoabilidade, demonstra-se cabível o ressarcimento, cabendo, ainda, posterior análise pela referida junta médica para a devida constatação da imprescindibilidade do tratamento realizado. Contudo, em relação ao ressarcimento dos gastos pessoais, também demandados, entendeu serem estes incabíveis, dada a inexistência de norma autorizativa.

10. Ao término de suas considerações, a Coordenação-Geral Jurídica teceu questionamentos e sugeriu o encaminhamento dos autos a esta Secretaria de Recursos Humanos, competente à solução de controvérsias sobre a legislação de pessoal civil da Administração Federal. Eis o teor de tais questionamentos:

- a) é possível o ressarcimento de despesas realizadas em instituição privada para tratamento de saúde de servidor acidentado em serviço, que tenha necessitado dos devidos cuidados em situação emergencial, ainda que não tenha a Junta Médica se manifestado pela inexistência de meios e recursos adequados na rede pública?
- b) em sendo possível o reembolso na situação explanada, deve, ainda assim, ser solicitada a oitiva da Junta Médica para que, diante dos relatórios e exames juntados aos autos, bem como, se for o caso, do exame do próprio servidor, atestar que todo o tratamento foi imprescindível e que pelas circunstância em que o ocorrido acidente era necessário o socorro emergencial?
- c) as despesas que não possuem natureza de tratamento médico especializado, embora decorrentes do acidente, a exemplo dos gastos com o acompanhante, são passíveis de devolução?
- d) os gastos efetuados pelo servidor que não foram realizados em condição de iminente necessidade, visando assegurar a saúde do interessado, podem ser reembolsadas, desde que a Junta Médica verifique que eram imprescindíveis e não estão disponíveis em rede pública (p. ex. tratamento dentário, produtos ortopédicos e medicamentos)?

11. É o relato do necessário.

12. Cumpre notar, inicialmente, que a Competência desta Secretaria de Recursos Humanos, tal como apresentado à fl. 83 dos autos, resume-se à legislação referente à gestão de pessoal civil da Administração Pública Federal. Desta forma, atendo-se aos questionamentos apresentados, e à legislação de pessoal civil da União, especialmente no que toca às disposições dos art. 211 a 214, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, são oferecidas as considerações abaixo.

13. Após a constatação de que o fato vivenciado pelo servidor encontra-se devidamente classificado como acidente em serviço e as despesas realizadas em seu tratamento são atualmente objeto de solicitação de ressarcimento com base no art. 213, da Lei 8.112, cumpre-nos, por oportuno, colacionar o teor de tal artigo:

Art. 213. O servidor acidentado em serviço que necessite de tratamento especializado poderá ser tratado em instituição privada, à conta de recursos públicos.

Parágrafo único. O tratamento recomendado por junta médica oficial constitui medida de exceção e somente será admissível quando inexistirem meios e recursos adequados em instituição pública.

14. Entende-se, portanto, tal como apresentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional às fls. 76/77, que o referido dispositivo apresenta situação em que o servidor acidentado em serviço possa ser tratado às custas de recursos públicos. Trata-se portanto, de uma especialidade em relação à generalidade dos acidentes em serviço. Ou seja, dentre os acidentados em serviço, aqueles que necessitarem de tratamento especializado, poderão ser tratados em instituição privada à conta de recursos públicos.

15. Contudo, o parágrafo único do mesmo artigo apresenta requisitos adicionais ao custeio de tratamento especializado, quais sejam a imprescindibilidade de tratamento em instituição privada e a prévia recomendação por junta médica oficial.

16. No caso em tela, entretanto, verifica-se ausente qualquer informação a respeito de eventual parecer de junta médica oficial no sentido de atestar a incapacidade de atendimento em sistema público de saúde. Por tal motivo, esta Secretaria de Recursos Humanos entende não ser possível, com base nas disposições do art. 213, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o ressarcimento das despesas com o tratamento do servidor XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX, após ter sofrido acidente em serviço, na cidade de Ciudad Del Este, Paraguai.

17. Em fundamentação ao entendimento supra, esta Secretaria de Recursos Humanos, *data venia*, apresenta razões pelas quais entende de maneira diversa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em relação à aplicabilidade dos princípios da legalidade e da razoabilidade no caso em apreço.

18. *Ab initio*, relevante notar que toda e qualquer atuação estatal está orientada pelo princípio da legalidade, sendo este, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho ¹, “a diretriz básica de atuação da Administração, que implica subordinação completa do administrador à lei”. Acrescenta que “*Todos os agentes públicos, desde o que lhe ocupe a cúspide até o mais modesto deles, devem ser instrumentos de fiel e dócil realização das finalidades normativas*”. Deste modo, legalidade e finalidade normativa andam em comum acordo, dando azo ao princípio da razoabilidade, e justificando a aplicação irrestrita das determinações normativas razoáveis.

19. Em reapreciação à lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, já colacionada às fls. 78 dos autos, as condutas administrativas judicialmente invalidáveis, em razão de sua irrazoabilidade, são aquelas decorrentes da atuação discricionária da Administração que originem situações normalmente consideradas desarrazoadas, bizarras ou alheias a atributos normais de prudência, sensatez e que causem indisposição ao acatamento das finalidades da lei atributiva da discricionariedade disposta frente à Administração.

¹ **Carvalho Filho**, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 20 Ed. Rio de Janeiro. Lúmen Júris, 2008

20. Entende-se, portanto, que o princípio da razoabilidade não se funda exatamente no atendimento ao bom senso comum. Nesse sentido, Luis Roberto Barroso, ao tecer considerações sobre critérios valorativos a serem observados na análise de razoabilidade, afirma que *“Somente esta delimitação de objeto poderá impedir que o princípio se esvazie de sentido, por excessivamente abstrato, ou que se perverta num critério para julgamento ad hoc”*². Da contraposição entre os motivos, os fins, e os meios estabelecidos pela norma é que surge a apreciação acerca de sua razoabilidade. Acrescenta o mesmo autor que a apreciação da razoabilidade deve ocorrer em duas etapas, apreciando-se a razoabilidade interna (harmonização entre a finalidade e os instrumentos apresentados pela norma), e razoabilidade externa (harmonização entre os fins e meios normativos para com os fins e meios constitucionalmente estabelecidos)³.

21. Em razão disso, firma-se o entendimento de que, submetida à apreciação de razoabilidade, a negativa de ressarcimento das despesas pleiteadas com base no art. 213 da Lei 8.112 mostrar-se-ia impassível de questionamento. Assim ocorre porque a finalidade legal de tal dispositivo é reabilitação da saúde de servidores que foram vitimados por acidente de serviço, mas somente nos casos em que presente a peculiaridade de inexistência de meios e recursos necessários ao tratamento especializado em instituições públicas. Ademais, como forma de garantir que os recursos públicos não sejam minorados desnecessariamente, o parágrafo único cria requisito executivo consistente na constatação prévia, por junta médica oficial, de tal necessidade.

22. Aclarados a finalidade e os meios apresentados pelo dispositivo, denota-se razoável que a finalidade de ressarcimento a grupo específico de servidores seja atendida por meio de avaliação prévia por junta médica capaz de comprovar necessidade de tratamento particular. Ou seja, para a finalidade pretendida, ressarcimento de tratamentos especializados, o meio de constatação prévia da necessidade de dispêndio se harmoniza não só internamente, mas com as disposições constitucionais, que não lhe opõem.

23. Nessa medida esclarece-se que o dispositivo legal não pretende o ressarcimento de valores despendidos com o atendimento de urgência, naturalmente

² **BARROSO**, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.3.

³ **BARROSO**, Luís Roberto. Temas de direito constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.4.

impassível de apreciação por uma junta médica, mas visa apenas garantir que o vitimado tenha acesso à tratamento específico, se esse for necessário, mesmo que o tratamento não exista em instituição pública. Por isso, somente para o eventual caso de tratamento especializado, e desde que haja comprovação por junta médica oficial acerca da impossibilidade de realizá-lo em instituição pública, é que o referido artigo 213 prevê a referida medida de garantia.

24. No caso em apreço, e apenas em referência ao tratamento especializado, não se pode constatar a imprescindibilidade de tal tratamento em instituição particular por junta médica oficial. Portanto, não é possível, com fulcro na legislação de pessoal civil da União, o ressarcimento das despesas realizadas com o tratamento especializado do servidor XXXXXXXXXXXXXXXX.

25. No que toca às demais despesas constantes do pleito ressarcitório (tratamento de urgência, deslocamento, despesas pessoais, e despesas com tratamento futuro), essas não são passíveis de ressarcimento no âmbito da legislação de pessoal civil da União por ausência de previsão legal que comporte tal benefício. Cabível, neste ponto, memória à afirmação segundo a qual, diante do Princípio da Legalidade aplicado à Administração, esta não dispõe de discricionariedade para conceder benefícios não previstos em Lei.

CONCLUSÃO

26. Em vista da fundamentação exposta, e em resposta aos questionamentos apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, afirma-se, respectivamente aos itens de questionamento das pág. 83/84 o que segue:

- a) No âmbito da legislação de pessoal civil da União, não é possível o ressarcimento das despesas realizadas em instituição privada para tratamento de saúde do servidor XXXXXXXXXXXX, porquanto não tenha havido manifestação de junta médica oficial atestando a imprescindibilidade do tratamento particular.

- b) Questionamento prejudicado, haja vista que o caso em apreço não comporta ressarcimento no âmbito da legislação de pessoal civil da União.
- c) Em razão de acidente de serviço, eventuais despesas particulares, que não correspondam a atendimento médico especializado de comprovada indispensabilidade não podem, com base na legislação de pessoal civil da União, serem reembolsadas.
- d) Como informado ao item anterior, somente as despesas referentes à imprescindível tratamento especializado particular podem ser reembolsadas com base na legislação de pessoal civil da União. Releva acrescentar que a lei determina taxativamente a necessidade de constatação prévia, por junta médica oficial, da necessidade de tratamento particular.

27. Respondidos os questionamentos apresentados, cumpre-nos ressaltar que, diante da competência que toca a este órgão, o pleito ressarcitório apresentado não encontra respaldo na legislação de pessoal civil da União.

28. Desta feita, sugere-se a devolução dos presentes autos à Coordenação de Legislação de Pessoal e Normas, da Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Brasília, 1º de Abril de 2011

DANIEL SANTA ROSA BITENCOURT
Técnico da DIPVS

DANIELA DA SILVA PEPLAU
Chefe da DIPVS

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 1º de Abril de 2011

TEOMAIR CORREIA DE OLIVEIRA
Coordenador-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas - Substituto

Aprovo. Encaminhe-se para a Coordenação de Legislação de Pessoal e Normas, da Coordenação-Geral Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Brasília, 1º de Abril de 2011

VALÉRIA PORTO

Diretora do Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais