

# **A CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ACIDENTE E A LEGALIDADE DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

## **\* Henrique de Castro Mendes**

Graduado em Medicina pela Universidade Federal de Minas Gerais e em Direito pela Faculdade de Direito de Ipatinga. É médico do Instituto Nacional do Seguro Social e professor no curso de Medicina da Univaço.

## **\*\* Geovane Rodrigues de Almeida**

Pós Graduado em Direito Civil, em Direito Processual Civil e em Direito do Trabalho. Mestre em direito pela Universidade Gama Filho do Rio de Janeiro – Professor da Faculdade de Direito de Ipatinga – FADIPA.

## **RESUMO**

Esta pesquisa teve por objetivo analisar a legalidade das restrições impostas pelo Regulamento da Previdência Social à concessão do auxílio-acidente. A Lei nº 8.213/91, que regula os benefícios da Previdência Social, atribui ao auxílio-acidente caráter indenizatório, a fim de compensar uma redução parcial da capacidade laborativa de determinados segurados que sejam vítimas de acidente, e por este motivo venham a adquirir sequelas definitivas. O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, no entanto, exige que, para a concessão do benefício, a seqüela do segurado esteja prevista em seu Anexo III. Este anexo constitui-se de um rol de situações orgânicas e funcionais em intensidades definidas, divididas em 9 quadros. Ocorre que muitos segurados acidentados apresentam sequelas que reduzem sua capacidade para o trabalho, mas que não se encaixam no rol previsto em regulamento. O estudo analisa a função normativa do Poder Executivo que, ao expedir decretos e regulamentos, exercendo seu poder regulamentar, deve respeitar o princípio da legalidade. Segundo este princípio e outras disposições constitucionais, o poder regulamentar não pode inovar no ordenamento jurídico de forma a criar ou restringir direitos, atribuição reservada à Lei. Foi evidenciado no estudo que o Decreto nº 3.048/99, ao criar exigências adicionais para o recebimento do auxílio-acidente, extrapolou dos limites do poder regulamentar, pois restringiu direitos sem a devida autorização legal. A pesquisa bibliográfica e jurisprudencial realizada verificou que vários autores e tribunais pátrios não admitem o indeferimento do benefício, presentes os demais requisitos, apenas pelo fato de sua situação não enquadrar na lista prevista em regulamento, com a frequente proposição de se considerar o rol de situações previstas no Anexo III como meramente exemplificativo. Até o momento, no entanto, como evidenciado na pesquisa realizada, o Instituto Nacional do Seguro Social limita a concessão do auxílio-acidente às previsões do Decreto; dessa forma, vários segurados obtêm apenas no Judiciário o direito ao benefício, após indeferimento administrativo. Alude-se ainda, no trabalho, à possibilidade de o INSS vir a modificar seu entendimento, para que o segurado acidentado possa ser avaliado de acordo com os requisitos legais, sem restrições adicionais impostas por abuso do poder regulamentar.

**Palavras chave:** Auxílio-acidente. Restrições. Regulamento da Previdência Social. Poder regulamentar. Limites. Legalidade.

## 1 INTRODUÇÃO

O auxílio-acidente é o benefício que, previsto no Regime Geral de Previdência Social, é devido a determinados segurados quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam. Esta é a previsão legal, descrita no artigo 86 da Lei nº 8.213 de 1991 (BRASIL, 1991). Conforme Ibrahim (2014), o auxílio-acidente visa ressarcir ao segurado uma provável perda remuneratória causada pela sequela. Tal perda é presumida, tendo em vista a redução da capacidade funcional.

A legislação brasileira, em relação aos acidentes de trabalho, e posteriormente ao auxílio-acidente, tem em seu histórico várias alterações ao longo do tempo, ora ampliando, ora restringindo o direito dos acidentados em relação à incapacidade acarretada. Atualmente, a lei prevê, dentre os benefícios por incapacidade, o auxílio-doença, devido quando ocorre incapacidade total e temporária para o trabalho; a aposentadoria por invalidez, quando a incapacidade é total e definitiva, e o auxílio-acidente, quando a incapacidade é parcial e permanente.

Os requisitos previstos na lei para que o segurado faça jus ao auxílio-acidente, conforme se depreende da leitura do artigo 86 da lei de benefícios da Previdência Social, são: a ocorrência de um acidente de qualquer natureza, a produção de sequela definitiva e a subsequente redução da capacidade para o trabalho que o segurado exercia, em razão da sequela.

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no entanto, para a concessão do auxílio-acidente, aplica as regras contidas no Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3048, de 1999. O regulamento, além dos requisitos exigidos na lei para a concessão do benefício, exige ainda um outro requisito. É necessário, de acordo com o regulamento, que a sequela apresentada pelo segurado esteja prevista no Anexo III do mesmo regulamento (APÊNDICE A), que contém uma lista de possíveis situações que dão direito ao benefício. São alterações orgânicas e funcionais especificadas em 9 quadros, divididos de acordo com os aparelhos ou sistemas acometidos (BRASIL, 1999).

Há vários casos, no entanto, em que o segurado vítima de acidente sofre lesões que deixam sequelas que trazem prejuízo à sua capacidade laborativa de forma permanente, entretanto não se encaixam na lista de situações previstas no Anexo III do Regulamento da Previdência Social. Tais segurados têm seu benefício indeferido pela via administrativa no INSS, ou porque sua sequela não está prevista na listagem do Anexo III, ou porque, mesmo lá estando, não atinge a intensidade ou gravidade ali determinada. Como exemplo, há inúmeros casos de ações judiciais, em que, recorrendo ao judiciário após o indeferimento administrativo, o segurado tem o seu pleito atendido com base nos requisitos da lei.

A instituição de um regulamento no ordenamento jurídico, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, é ato geral de competência privativa do chefe do Poder Executivo, fazendo parte de sua função normativa. O regulamento é instituído por Decreto, como previsto no art. 84, VI, “a” da Constituição brasileira, sendo pacífica a acepção de que deve ser subordinado à lei, já que é hierarquicamente inferior a ela (BRASIL, 2015). Questiona-se se o Regulamento da Previdência Social pode limitar o direito ao auxílio-acidente de forma mais restritiva do que a lei quis limitar.

O presente trabalho visa analisar, à luz dos limites do poder regulamentar atribuído ao Executivo na expedição de decretos, a legalidade das restrições impostas pelo Regulamento da Previdência Social ao segurado acidentado, quando da avaliação administrativa do seu direito ao benefício de auxílio-acidente.

Será analisada a legislação pertinente, além da realização de pesquisa bibliográfica que permita identificar a posição da doutrina e da jurisprudência a respeito do tema.

## **2 HISTÓRICO**

### **2.1 Legislação acidentária anterior à Lei nº 8.213/91**

Em 1919, o Decreto nº 3724 foi a primeira legislação brasileira que tratou dos acidentes de trabalho em geral, e determinava uma indenização paga pelo patrão ao trabalhador vítima de acidente de trabalho, desde que este determinasse a “morte

ou invalidez total, ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho” (BRASIL, 1919). Antes disso, o Código Comercial, de 1850, determinava, em seu artigo 79, que os prepostos, como os feitores, guarda-livros e caixeiros, não teriam interrompidos os vencimentos de seus salários, em caso de acidentes imprevistos e inculcados que impedissem a eles o exercício de suas funções (BRASIL, 2015).

A previdência social no Brasil teve seus primeiros passos com a Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), entretanto esta apenas regulava a proteção previdenciária aos trabalhadores das estradas de ferro brasileiras (BRASIL, 1923).

A primeira Constituição a tratar da questão acidentária foi a de 1934, que determinava em seu artigo 121, § 1º, “h”, que a legislação trabalhista deveria observar a instituição de previdência “em favor da velhice, da invalidez, da maternidade, e nos casos de acidente do trabalho ou morte” (BRASIL, 1934).

Em seguida, o Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, definiu o acidente de trabalho e a doença profissional e determinou a elaboração de uma relação de doenças profissionais inerentes a determinados ramos de atividade (BRASIL, 1934).

Na Carta Magna de 1946, o termo “previdência social” foi inserido no artigo 157. Entretanto, apesar de tornar obrigatória a instituição de seguro contra os acidentes do trabalho, instituiu que tal seguro deveria ser obrigação do empregador, retirando-o da cobertura previdenciária (BRASIL, 1946). Wagner Balera (1989) descreve este evidente retrocesso, onde há distinção entre o seguro social e o seguro contra acidentes de trabalho, retirando deste último o custeio tríplice previsto para a previdência social – da União, do empregador e do empregado -, e deixando-o cargo da iniciativa privada. Tal equívoco, de acordo com o referido autor, só foi corrigido em âmbito constitucional em 1969, na Emenda nº 1, quando foi reintroduzido o seguro de acidentes de trabalho no elenco previdenciário, já na Carta Política de 1967 (BRASIL, 1969).

A Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, de 1960, que unificou a legislação previdenciária, fixou a proteção da incapacidade através dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, mas não previu a hipótese de auxílio-acidente (BRASIL, 1960).

O Decreto-Lei nº 293, de 1967, previu indenização a ser paga ao trabalhador empregado, em caso de incapacidade parcial e permanente decorrente de acidente de trabalho. Tal indenização poderia ser paga, mediante seguro de reponsabilidade do empregador, em 2 formas: ou de uma só vez, ou, no caso de incapacidade superior a 25%, em forma de renda mensal reajustável. Mesmo no caso de incapacidade superior a 25%, o acidentado poderia optar pela indenização em única parcela. (BRASIL, 1967).

A denominação “auxílio-acidente” veio em seguida, na Lei 5.316, de 14 de setembro de 1967, lei que também integrou o seguro de acidentes de trabalho na previdência social. Diz o seu artigo 7º:

Art. 7º A redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25%(vinte e cinco por cento) garantirá ao acidentado, quando não houver direito a benefício por incapacidade ou após sua cessação, e independentemente de qualquer remuneração ou outro rendimento, um “auxílio-acidente” mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária, calculado sobre o valor estabelecido no item II do art. 6º e correspondente à redução verificada (BRASIL, 1967).

Para os casos de incapacidade permanente em percentagem até 25% manteve-se a indenização em parcela única, na forma de pecúlio.

A Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, dispôs sobre o seguro de acidentes de trabalho, agora a cargo do então Instituto Nacional de Previdência Social – INPS, e dividiu a cobertura relativa à redução permanente da capacidade para o trabalho do acidentado em dois benefícios distintos: o auxílio-acidente passou a ser devido apenas ao acidentado que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, permanecesse incapacitado para a atividade habitual na época do acidente, mas não para o exercício de outra (BRASIL, 1976).

Receberia, portanto, o auxílio-acidente aquele trabalhador que, por motivo de sequelas do acidente de trabalho, fosse obrigado a mudar de função ou atividade laborativa. Este benefício foi fixado no valor de 40% do valor da aposentadoria por invalidez; já o chamado auxílio-suplementar, no montante de 20% do valor da aposentadoria por invalidez, foi destinado ao trabalhador acidentado cuja sequela, por força de redução permanente de sua capacidade após consolidação das lesões resultantes do acidente, demandasse maior esforço para a realização do trabalho, mas não impedindo o exercício da mesma atividade. Para o auxílio-suplementar, no entanto, era necessário outro requisito - a necessidade de que a sua perda anatômica ou redução da capacidade funcional estivessem constantes da relação previamente elaborada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. O auxílio-acidente previsto nesta lei era vitalício, mas o auxílio-suplementar deveria cessar com a aposentadoria do acidentado.

A Constituição Federal de 1988 incluiu entre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, em seu artigo 7º, o inciso XXVIII: “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa” (BRASIL, 2015).

A previdência social, como prevista no texto constitucional original, deveria atender, conforme o inciso I do artigo 201, a cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente do trabalho, entretanto após a emenda constitucional nº 20, de 1998, retirou-se deste inciso a previsão da cobertura dos riscos resultantes de acidente de trabalho, inserindo no texto o §10: “Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado” (BRASIL, 2015).

## **2.2 O auxílio-acidente na Lei nº 8.213/91 e alterações posteriores**

A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, ao tratar da matéria acidentária, reuniu novamente, num mesmo benefício, as coberturas previstas no auxílio-acidente e no auxílio-suplementar, instituindo assim o atual auxílio-acidente. A leitura da redação original de seu artigo 86 permite tal constatação:

Art. 86. O auxílio-acidente será concedido ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, resultar sequela que implique:

I - redução da capacidade laborativa que exija maior esforço ou necessidade de adaptação para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional;

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

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. (BRASIL, 1988).

Assim, independentemente da necessidade de mudança da atividade profissional, o benefício a ser pago por motivo das sequelas acidentárias é o auxílio-acidente.

De acordo com o §1º deste artigo, as alíquotas de cálculo do benefício, que era mensal e vitalício, eram diferenciadas, em 30%, 40% e 60%, conforme o motivo da concessão estivesse nos incisos I, II ou III, respectivamente, incidentes sobre o salário de contribuição do segurado vigente no dia do acidente.

O artigo que trata do auxílio-acidente teve sua primeira alteração com a Lei 9.032, de 1995. A partir de então o benefício, qualificado como indenizatório, perdeu seu caráter exclusivamente acidentário, e passou a compreender não só os acidentes de trabalho, mas também os acidentes de qualquer natureza. Esta lei revogou os incisos I a III e também as alíquotas diferenciadas, passando todos os casos da concessão do benefício à aplicação da alíquota única de 50% do salário de benefício do segurado. Esta mesma lei, no entanto, retirou a previsão anterior do cabimento do benefício a acidentes sofridos por presidiários que exercessem atividade remunerada (BRASIL, 1995).

Nova alteração em 1995, com a Lei nº 9.129, deixou o artigo 86 da lei de benefícios com a seguinte redação:

Art. 86. O auxílio-acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar sequelas que impliquem redução da capacidade funcional. (BRASIL, 1995).

A última alteração no referido artigo se deu em 1997, com o advento da Lei nº 9.528, de 10 de dezembro daquele ano, que alterou o requisito previsto de redução da capacidade funcional para: “redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia” (BRASIL, 1997).

Outra modificação na lei de benefícios, mais recente, veio com a Lei Complementar nº 150, de 1 de junho de 2015, que se seguiu à Emenda Constitucional nº 72/2013, estendendo a cobertura acidentária aos empregados domésticos (BRASIL, 2015). Até então, de acordo com a redação anterior do artigo 18 da lei de benefícios, o auxílio-acidente era admitido apenas aos segurados empregado, trabalhador avulso e segurado especial.

### **2.3 O auxílio-acidente no Regulamento da Previdência Social**

O Decreto 3048, de 6 de maio de 1999, aprovou o Regulamento da Previdência Social. Este, ao particularizar os benefícios previdenciários, regulamentou o auxílio-acidente em seu artigo 104, cuja redação se faz aqui necessária:

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

I - redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exerciam;

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

III - impossibilidade de desempenho da atividade que exerciam à época do acidente, porém permita o desempenho de outra, após processo de reabilitação profissional, nos casos indicados pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social. (BRASIL, 1999, grifo nosso).

Note-se que com a redação atual, acima destacada, dada pelo Decreto 4.729, de 2003 – que inseriu os incisos II e III -, o regulamento acrescentou novo requisito para o direito ao benefício, a conformidade com as situações discriminadas no Anexo III do próprio regulamento. Tal requisito, que restringe as hipóteses em que terão direito ao benefício os acidentados àquelas elencadas no Anexo III do regulamento, será objeto de análise deste trabalho.

Verifica-se, inicialmente, em relação ao direito ao benefício em estudo, que várias alterações de relevância foram realizadas após a Constituição de 1988, desde a lei 8213 de 1991, ora restringindo, ora ampliando o direito ao benefício, entretanto todas as alterações anteriores a 1999 foram feitas através de lei e não de decreto, aí se inserindo a base do questionamento a ser estudado.

Outras alterações relevantes ocorreram posteriormente. Como descreve Castro e Lazzari (2014), os médicos residentes, apesar de serem contribuintes individuais, tinham direito à proteção acidentária por força da Lei nº 6.923/81, sendo que o Regulamento da Previdência Social previu a concessão do auxílio-acidente a estes até o Decreto nº 4.032/2001, que alterou a redação do art. 104. Outra mudança importante ressaltada pelos autores foi a previsão, no § 7º do artigo 104, com redação dada pelo decreto nº 6.772, de 2008, da possibilidade de concessão do benefício, antes não permitida, também para o trabalhador que esteja desempregado à data do acidente, desde que atendidas as demais condições inerentes à espécie, durante o período de manutenção da qualidade de segurado.

### **3 O AUXÍLIO-ACIDENTE**

#### **3.1 Natureza Jurídica**

O auxílio-acidente, conforme pontuado por Santos (2014), tem por objetivo recompor, “indenizar” o segurado pela perda parcial de sua capacidade de trabalho, com conseqüente redução na sua remuneração. Ibrahim (2014, p. 673) reforça o caráter de indenização do benefício – “o único benefício de natureza exclusivamente indenizatória” -, completando que tal prejuízo remuneratório é presumido pela presença de seqüela de acidente que reduziu sua capacidade laborativa. Não é necessária a comprovação da real perda remuneratória.

Os demais benefícios por incapacidade previstos no Regime Geral da Previdência Social, a saber, o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, são prestações cujo objetivo é substituir temporariamente ou por tempo indeterminado a remuneração que normalmente tem pelo seu trabalho; mesmo o salário-maternidade, embora não se encaixe na situação de incapacidade, tem o mesmo

objetivo, ou seja, a substituição da remuneração que provém do trabalho, enquanto não o pode realizar.

Conforme o § 2º do artigo 86 da Lei 8213/91, “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” (BRASIL, 1991). Dessa forma, o benefício é devido independentemente do seu trabalho ou de qualquer rendimento dele decorrente, já que a incapacidade que dá ensejo ao benefício é parcial. Só não pode acumular-se com qualquer aposentadoria.

O auxílio-acidente, portanto, como sugere Santos (2014), é benefício previdenciário *sui generis*, de natureza indenizatória e não substitutiva.

Como disposto no § 1º do artigo 86 da lei de benefícios, o valor da prestação mensal será de 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício, devido até o óbito do segurado ou até a véspera de sua aposentadoria.

Pela sua natureza jurídica diversa dos demais benefícios previdenciários, como acentua Santos (2014), o auxílio-acidente pode corresponder a renda mensal inferior ao valor do salário mínimo, posto que não substitui os salários de contribuição nem os ganhos habituais do segurado. De acordo Castro e Lazzari (2014), embora haja questionamentos, tal entendimento é acolhido pela jurisprudência, e não foi discutido pelo Supremo Tribunal Federal, que considerou que a divergência versa sobre matéria infraconstitucional. No entanto, os autores citam jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que entende que, embora possa ter o benefício valor mensal inferior ao salário mínimo, o salário de benefício que lhe serve de base não pode ser inferior ao mínimo legal, donde se extrai que a renda mensal inicial do auxílio-acidente deve ser de no mínimo 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo ao tempo da concessão.

### 3.2 Requisitos para concessão

Como já descrito, os requisitos para a concessão do auxílio-acidente de acordo com a Lei nº 8.213/91, art. 86, podem ser resumidos em três:

- a) acidente de qualquer natureza;
- b) produção, pelas lesões decorrentes do acidente, de sequela definitiva;
- c) redução da capacidade para o trabalho em razão da sequela.

Outros requisitos, dispostos em outros artigos da lei, podem ser observados. O acidentado deve pertencer às categorias de segurados seguintes: empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial (art. 18, § 1º); a concessão do benefício independe de carência, conforme art. 26, I, entretanto deve ter a qualidade de segurado. Mesmo desempregado, o segurado tem direito ao benefício se o acidente que a ele der motivo ocorrer no período “de graça”, em que se mantém a qualidade de segurado apesar da ausência de contribuição.

Outro possível requisito, que se depreende da leitura do § 2º do art. 86 da lei de benefícios em estudo, é a concessão prévia de auxílio-doença, já que a data de início do benefício é o dia seguinte à do término do auxílio-doença. Tal entendimento, no entanto, não é pacífico, tendo em vista que, por algum motivo, pode o segurado, vítima de acidente, não ter recebido ou sequer solicitado o auxílio-doença, ou mesmo quando o requerimento do benefício tenha sido posterior ao término do auxílio-doença, pois nem sempre é concedido de ofício pela autarquia previdenciária. Ibrahim (2014) tem este entendimento, aduzindo que o início do benefício deve ser, nestes casos, na data do requerimento administrativo. Castro e Lazzari (2014), por outro lado, entendem que o início do benefício deve ser mesmo o previsto no § 2º do art. 86, pois descreve não ser possível o agendamento de requerimento de auxílio-acidente no INSS por telefone ou via “internet”. A solução, segundo o autor, quando o benefício não é solicitado *ex officio* pelo perito médico previdenciário, seria a via judicial. No caso da via judicial, Ibrahim cita o AgRg no AREsp 145.255-RJ, julgado em 27/11/2012, pelo STJ, em que o entendimento foi de que o termo inicial para pagamento do auxílio-acidente é a data da citação da

autarquia previdenciária, diferentemente de decisões anteriores do mesmo tribunal, que entendiam ser a data da apresentação em juízo do laudo pericial.

O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo decreto 3048/99, como já descrito, exige que a sequela esteja em conformidade com as situações discriminadas no Anexo III do mesmo regulamento. Tal anexo dá a relação das situações que dão direito ao auxílio-acidente, especificadas em 9 quadros: Aparelho Visual (Quadro 1), Aparelho Auditivo (Quadro 2), Aparelho da Fonação (Quadro 3), Prejuízo Estético (Quadro 4), Perda de Segmentos e Membros (Quadro 5), Alterações Articulares (Quadro 6), Encurtamento de Membro Inferior (Quadro 7), Redução da Força e/ou da Capacidade Funcional dos Membros (Quadro 8) e Outros Aparelhos e Sistemas (Quadro 9) (APÊNDICE A).

O Anexo III, após a especificação acima descrita, em quadros, amplia as hipóteses de concessão, ainda, às doenças profissionais e do trabalho, mesmo não decorrentes de acidente: “As doenças profissionais e as do trabalho, que após consolidações das lesões resultem sequelas permanentes com redução da capacidade de trabalho, deverão ser enquadradas conforme o art. 104 deste Regulamento”. Este dispositivo decorre da equiparação das doenças ocupacionais aos acidentes de trabalho, prevista pelo artigo 20 da Lei nº 8213/91:

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:  
I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério do Trabalho e da Previdência Social;  
II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.  
(BRASIL, 1991).

Conforme descrito por Antoni (2014), o Decreto 3048/99, no art. 104, delimita a concessão do benefício às situações que estejam discriminadas no Anexo III. No entanto, a Lei nº 8.231/91 em nenhum momento limita as situações que dão ensejo ao benefício de auxílio-acidente ao disposto em Decreto. Tal restrição era prevista no artigo 9º da Lei nº 6.367/76 – diferentemente da lei atual, o artigo expressamente referia-se às situações aludidas no regulamento.

Como destacado, o INSS somente concede o benefício de auxílio-acidente nas estritas hipóteses constantes do Anexo III, considerando o rol deste dispositivo como taxativo. O servidor autárquico, como leciona a autora, não pode conceder o benefício fora das hipóteses regulamentadas no Decreto nº 3048/99 pois, de acordo com o princípio da legalidade estrita previsto no art. 37 da Constituição Federal, estaria extrapolando suas atribuições legais. Parte da doutrina, assim como a visão dos tribunais, no entanto, considera o que o rol de situações previstas no Regulamento deve ser tido como exemplificativo, como se verá adiante.

### **3.3 Características do benefício**

Para completa caracterização do benefício de auxílio-acidente, outras considerações são necessárias.

O auxílio-acidente tem como função o ressarcimento ao segurado de presumida perda remuneratória em decorrência de redução parcial da sua capacidade laborativa. Como ensina Ibrahim (2014), ainda que o segurado, no futuro, venha a exercer atividade de trabalho em que não haja reflexo negativo de sua sequela, o auxílio-acidente continuará sendo pago. O benefício é mantido, independente de mudança de atividade profissional, ou de eventual desemprego. Deverá ser interrompido no caso de novo auxílio-doença em razão do mesmo acidente, mas não quando o novo afastamento decorrer de outra doença ou outro acidente.

Quando o beneficiário de auxílio-acidente tenha outro acidente com consequências que também dão ensejo ao benefício, segundo o art. 314 na IN 45/2010, receberá o benefício mais vantajoso, comparando-se as rendas mensais dos dois benefícios (BRASIL, 2010).

O auxílio-acidente já foi vitalício, mas conforme redação atual do § 1º do art. 86 da Lei nº 8.213, dada pela Lei nº 9.528/97, deve ser cessado a partir da data de início da aposentadoria (BRASIL, 1991).

O benefício será encerrado, ainda, de acordo com o art. 129 do Regulamento da Previdência Social, quando houver emissão da certidão de tempo de contribuição. Castro e Lazzari (2014), no entanto, não concordam com este dispositivo. Ao vedar a acumulação do benefício com a aposentadoria, o legislador em 1997 estabeleceu como compensação que “o valor mensal do auxílio-acidente integra o salário de contribuição, para fins de cálculo do salário de benefício de qualquer aposentadoria”. O prejuízo com a perda da vitaliciedade do benefício foi, assim, compensado pela integração de seu valor no cálculo da aposentadoria. No caso de a aposentadoria se dar em outro regime, no entanto, quando é emitida a certidão de tempo de contribuição, tal compensação não acontecerá. De acordo com os autores, a Lei não autoriza a restrição imposta pelo art. 129 do regulamento. Tal procedimento fugiria à lógica interpretativa da Lei nº 9.528/97. Com efeito, os autores citam jurisprudência que rechaça o corte do benefício neste caso, pelo menos quando o benefício foi concedido anteriormente à citada lei:

A MERA EMISSÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO NÃO AUTORIZA O CANCELAMENTO DO AUXÍLIO-ACIDENTE. EVENTUAL CUMULAÇÃO DE AUXÍLIO-ACIDENTE COM APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. VIABILIDADE, NO CASO EM TESTILHA. AUXÍLIO-ACIDENTE CONCEDIDO EM CARÁTER VITALÍCIO, OU SEJA, ANTERIORMENTE AO ADVENTO DA MEDIDA PROVISÓRIA 1596-14 DE 10.11.97. DIREITO ADQUIRIDO. RECURSO IMPROVIDO.(TJSP, AI 7513305600, 16ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Valdecir José do Nascimento, publ. 8.5.2008) (CASTRO; LAZZARI, 2014, p. 806).

Conforme disposto no § 4º do art. 104 do Regulamento da Previdência Social, não dão ensejo ao auxílio-acidente os casos em que o acidentado apresente danos funcionais ou redução da capacidade funcional sem repercussão na capacidade laborativa e, em caso de mudança de função, mediante readaptação profissional promovida pela empresa como medida preventiva, em decorrência da inadequação do local de trabalho.

#### **4 O PODER REGULAMENTAR E O DECRETO Nº 3.048/99**

##### **4.1 Os poderes da Administração Pública e a função normativa e regulamentar do Poder Executivo**

Alguns poderes são inerentes à Administração, e a doutrina os classifica de acordo com seus objetivos e a maneira com a qual se inserem dentro dos interesses da coletividade e das exigências do serviço público. Meirelles (2014), ao classificá-los, os divide em Poder vinculado e Poder discricionário, quanto à liberdade da Administração ao praticar seus atos; em Poder hierárquico e Poder disciplinar, quando ao ordenamento da Administração; em Poder regulamentar, diante de sua finalidade normativa, e em Poder de polícia, tendo em vista a possibilidade de contenção dos direitos individuais.

O Poder vinculado está diretamente ligado ao princípio constitucional da legalidade. No artigo 37, a Constituição de 1988 inaugura o capítulo referente à Administração Pública, estabelecendo os princípios a serem seguidos, que são a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade está essencialmente manifesto no artigo 5º, II, que determina que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei. Entretanto, há distinção na aplicação do princípio da legalidade, quando comparadas as esferas privada e pública. De acordo com Justen Filho (2014), na esfera privada, é permitido tudo que não for proibido por lei. Em relação ao direito público, no entanto, toda a organização estatal é produzida pelo Direito; a ausência de disciplina jurídica deve ser interpretada como ausência de poder jurídico. Dessa forma, tudo o que não for autorizado por lei deve ser considerado proibido, considerando-se a esfera pública.

Os atos da Administração Pública são, portanto, vinculados à lei. No entanto, podem conter aspectos em que há opções diversas em sua realização, havendo a necessidade de escolha. Como se verá, aí se insere o Poder discricionário da Administração, ao escolher entre as opções possíveis. A discricionariedade administrativa, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007), existe quando a lei deixa à Administração a possibilidade de, no caso concreto, escolher entre duas ou mais alternativas. Tal escolha, prevista em lei, deve seguir critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade, interesse público, o que, em conjunto, pode se chamar de mérito do ato administrativo.

Uma das principais funções do Estado é a função normativa. Esta é a atribuição principal do Poder Legislativo, no entanto a Constituição prevê também ao Poder Executivo, como função secundária, atribuições normativas. Dentre estas, se insere o Poder regulamentar. Este está previsto no art. 84, IV, da CF/88: “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução” (BRASIL, 2015).

Conforme Diógenes Gasparini, citado por Antoni (2014), o “poder regulamentar é a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la”. O poder de regulamentar a lei visa criar os mecanismos de complementação das leis indispensáveis a sua efetiva aplicabilidade, na lição de Carvalho Filho (2014).

Para exata compreensão da extensão normativa do regulamento cumpre, inicialmente, distingui-lo da lei. Como leciona Justen Filho (2014), o direito brasileiro prevê, respeitados os limites constitucionais, que toda e qualquer matéria pode ser disciplinada por lei. A Constituição prevê ainda que a lei prevalece sobre o ato administrativo. A lei pode ser minuciosa e detalhada, dispensando sua regulamentação, ou pode dar ensejo ao regulamento, expedido pelo Poder Executivo. Outras, as que trazem a recomendação de serem regulamentadas, não são exequíveis antes do decreto que cumpra sua determinação.

O regulamento, conforme conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, é:

Ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública (MELLO, 2014, p. 347).

A Lei, por outro lado, além de provir do Legislativo, distingue-se do regulamento pelo fato de inovar originariamente na ordem jurídica, enquanto o regulamento não a altera, sendo aquela fonte primária de direito, e este, fonte secundária. (MELLO, 2014).

Não há dúvida, na doutrina e na jurisprudência, de que o regulamento não pode infringir a lei. Na hierarquia normativa, é inferior a ela. Eventual dispositivo normativo no regulamento que contrarie a lei é considerado inválido.

Questiona-se, por outro lado, se o direito brasileiro aceita a existência de regulamentos autônomos, além dos regulamentos de execução. Os regulamentos autônomos, para quem defende sua existência, como Justen Filho (2014), são aqueles desvinculados de uma lei, sendo sua validade fundada na Constituição. Esses inovariam a ordem jurídica. Os regulamentos de execução são aqueles que se destinam a explicitar e desenvolver as normas de uma lei, sendo considerados os únicos previstos no direito brasileiro por parte da doutrina, como por Mello (2014).

A Constituição da República de 1988, após Emenda Constitucional 32/2001, atribui nova competência ao Presidente da República, inserida no art. 84 (inciso VI, “a”), a de disciplinar, por meio de decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar elevação de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Em relação a estes temas, portanto, não haveria a necessidade de lei anterior para que sejam expedidos decretos. Alguns doutrinadores enxergam que aí se insere a possibilidade de expedição de regulamentos autônomos. Celso Antônio Bandeira de Mello, no entanto, nem mesmo em referência a tal dispositivo constitucional admite a existência de regulamento autônomo no Direito brasileiro, sendo tal atribuição descrita por ele como “mera competência para um arranjo intestino dos órgãos e competências já criados por lei” (MELLO, 2014, p. 347).

#### **4.2 A discricionariedade na Administração Pública**

Como visto, “existe discricionariedade quando a lei deixa à Administração a possibilidade de, no caso concreto, escolher entre duas alternativas, todas válidas perante o direito” (DI PIETRO, 2007). A escolha deve ser feita com base em critérios de mérito.

Di Pietro (2007) faz a importante distinção entre a discricionariedade administrativa e a discricionariedade técnica. A administrativa é aquela que realmente deve se basear nos critérios de mérito acima destacados, os de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, razoabilidade e interesse público. A escolha depende da vontade da administração diante do caso concreto. Já a discricionariedade técnica, ou imprópria, está naquelas decisões, segundo a autora, em que não se permite a decisão segundo critérios de oportunidade e conveniência, como demonstrado a seguir.

Existem casos em que a apreciação do caso concreto exige a utilização de critérios estritamente técnicos. Utilizando-se regras e conhecimentos técnico-científicos para se definir a conduta da administração, não haverá propriamente uma discricionariedade, pois a escolha recairá obrigatoriamente no que foi definido pelos parâmetros técnicos. Cita-se, como exemplo, a definição de critérios técnicos para a edificação de uma obra pública.

Segundo Flávio José Roman, citado por Antoni (2014), “na discricionariedade há valor e vontade. Na discricionariedade técnica há apenas valor. Dessa forma, a discricionariedade técnica é um tipo de atividade que não deixa qualquer liberdade para a decisão”. A autora aduz, dentro deste conceito, que não havendo verdadeira discricionariedade, não se trata propriamente de Poder regulamentar, quando a Administração busca na ciência o modo correto de aplicar um conceito jurídico indeterminado de ordem técnica, pois não há aí alternativas ou opções.

Di Pietro admite (2007), com propriedade, que na prática administrativa, há os casos que se moldam nitidamente a um dos conceitos acima descritos – à discricionariedade técnica ou à administrativa, entretanto há também aqueles que não se encaixam em nenhum dos extremos, mas onde coexistem critérios técnicos e também aqueles em que a administração deve opinar com base na oportunidade e conveniência, considerando o interesse público.

Justen Filho (2014) concorda com este entendimento, acentuando que são raras as hipóteses em que o aplicador da lei não disporá de qualquer margem de autonomia para escolher entre alternativas diversas. Como justificativa, assera ser

problemático defender uma concepção de ciência que assegure absoluta certeza acerca das decisões a adotar. Nenhuma ciência poderia, no seu entendimento, gerar aplicações práticas absolutamente precisas, uniformes e destituídas de alternativas ou dúvidas. O autor minimiza, portanto, o conceito de discricionariedade técnica e sua aplicabilidade, afirmando sempre haver componente político nas decisões administrativas.

### **4.3 Os limites do Poder Regulamentar**

Considerando os conceitos revistos acima, em relação aos poderes da administração pública, à possibilidade normativa atribuída à administração pública e à discricionariedade, que permite a escolha entre diversas opções, passamos a analisar os limites que a administração enfrenta ao exercer o poder de regulamentar as leis.

De acordo com Carvalho Filho (2014), o poder regulamentar “somente é exercido à luz de lei preexistente”. Neste caso, o chefe do Executivo expede regulamentos através de decretos, para fiel execução da lei, como previsto na Constituição. Como ensina Meirelles (2014), o regulamento, ato hierarquicamente inferior à lei, não a pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições. Cabe ao regulamento explicitar a lei, dentro dos limites nela traçados, ou completá-la, com a fixação de critérios técnicos e procedimentos necessários à sua aplicação. Quanto ao conteúdo e poder normativo, o regulamento se assemelha à lei. Pode ele, no entanto, suprir as omissões, as lacunas da lei, podendo, em cada caso concreto, exercer sua discricionariedade na escolha de possíveis opções. Não pode, no entanto, invadir matéria reservada à lei, as chamadas “reservas de lei”.

O princípio da legalidade, já descrito acima, impede que o administrador imponha qualquer restrição ou obrigação por decreto, pois só a lei poderia fazê-lo. De acordo com Antoni (2014), a lei exerce supremacia sobre o regulamento, não podendo este contrariá-la, nem ir além do permitido por ela, nem impor obrigações que não preveja. Deve o regulamento indicar os meios necessários para o cumprimento das obrigações por ela impostas.

Os limites a que está sujeito o poder regulamentar, portanto, decorrem essencialmente do princípio da legalidade. Como foi visto, a Administração pública deve respeitar a legalidade estrita – a ela só é dado fazer o que a lei permite. O administrador, portanto, se vê impedido de impor qualquer restrição ou obrigação senão em virtude de lei.

Ainda sobre os limites do regulamento, Pontes de Miranda, citado por Mello (2014, p. 358-359) leciona:

Se o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções, que a lei apagou, é inconstitucional. Por exemplo: se faz exemplificativo o que é taxativo, ou vice-versa[...].

Para evitar excessos do Poder Executivo, a Constituição prevê que seus atos, no uso de suas atribuições, podem ser controlados pelos outros poderes da União, quando exercidos de forma abusiva. Além do controle atribuído ao poder Judiciário, quando provocado, a Constituição de 1988 prevê ainda que o Congresso Nacional também pode impor limites à Administração Pública, pois tem como competência exclusiva enumerada no art. 49: “V – sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (BRASIL, 2015).

O regulamento, formalmente, se subordina à lei. Como todo ato administrativo, assevera Meirelles (2014), embora dotado de discricionariedade quanto ao mérito, não pode prescindir de certos requisitos, como a competência legal de quem o pratica, a forma prescrita em lei e o fim indicado no texto legal. O fim legal é o que vem expresso ou subentendido na lei. De acordo com Leal (1966), “se a Administração, no uso de seu poder discricionário, não tende ao fim legal, a que está obrigada, entende-se que abusou do poder”.

Voltando ao enunciado constitucional referente ao poder regulamentar, devemos nos ater ao sentido da expressão “fiel execução da lei”. Justen Filho (2014) ressalta a presença de controvérsias no direito brasileiro a respeito da abrangência da referida expressão, havendo quem afirme que o regulamento deve ser estritamente

subordinado à lei, sem que se admita qualquer inovação ou acréscimo às suas normas. O referido doutrinador discorda desse raciocínio, se colocando junto àqueles que entendem que a fiel execução da lei não pode significar a mera repetição dos termos da lei, sendo uma necessidade a atuação de certa forma inovadora do Executivo, por via regulamentar. Tal inovação se refere à complementação da lei, já que o Legislativo não dispõe de condições para formular todas as soluções. Não fosse assim, o regulamento seria desprovido de utilidade, o que certamente não foi a intenção do constituinte, ao prever o regulamento e atribuir ao Executivo a competência para tal. Justen Filho cita as palavras do Ministro Celso de Mello no julgamento de cautelar na ADI 561-8:

É preciso ter presente que, não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero reproduzidor do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula (ADI 561 MC, Pleno, trecho do voto do rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.1995, DJ 23.03.2001).

Conclui-se, portanto, que o poder regulamentar, atribuído ao chefe do Executivo, deve obedecer ao princípio constitucional da legalidade, sendo esta a verdadeira garantia para o cidadão contra abusos a serem praticados eventualmente pela organização estatal, como acentua Ricardo de Barros Leonel. Embora dotado de certa discricionariedade, o ato regulamentar não pode contrariar a lei, criar direitos ou restringi-los, impor obrigações, proibições ou penalidades que nela não estejam previstos. Não pode inovar, em suma, no ordenamento jurídico, em matéria que deva ser regulada por lei formal.

## **5 O AUXÍLIO-ACIDENTE NO DECRETO N° 3.048/99 SOB A ÓTICA DAS LIMITAÇÕES IMPOSTAS AO PODER EXECUTIVO**

Os requisitos para a concessão do benefício de auxílio-acidente, como já foi detalhado, incluem a presença de sequela, decorrente de lesão por acidente de qualquer natureza, de que resulte redução da capacidade para o trabalho que o segurado exercia ao tempo do acidente. Tal sequela deve ser resultado da consolidação das lesões, e o acidente deve ter ocorrido durante a manutenção da qualidade de segurado no Regime Geral de Previdência Social. Só é devido o

benefício, no entanto, aos segurados empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso e segurado especial, após o encerramento do auxílio-doença gerado por incapacidade temporária, relativa ao mesmo acidente. Tais restrições são previstas pela Lei nº 8.213/91, sendo, portanto, limitadas as hipóteses de concessão.

O Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, acrescentou mais um requisito para que seja concedido o benefício em estudo. O art. 104 do regulamento, em sua redação atual, exige que, para ser concedido o benefício, a seqüela apresentada pelo segurado deve estar prevista na forma no Anexo III do mesmo diploma, que enumera situações específicas e a gravidade necessária para seu enquadramento. Como descrito por Antoni (2014), as situações enumeradas no referido anexo são consideradas pela autarquia previdenciária como uma lista taxativa de hipóteses possíveis. Deve ocorrer, portanto, a subsunção do fato concreto à norma prevista no Anexo III.

É de se prever que inúmeros segurados acidentados, mesmo preenchendo os critérios da lei de benefício para o direito ao benefício, apresentem sequelas que não estão listadas nos 9 quadros do Anexo III do regulamento, ou por apresentarem sequelas diversas daquelas, ou por serem de gravidade inferior ao exigido. As delimitações do Anexo III não são capazes de esgotar todas as possibilidades de a situação do acidentado, no caso concreto, preencher os requisitos legais da Lei nº 8.213/91.

Diante do exposto, como expõe Antoni (2014), com acerto, o artigo 104 do Regulamento da Previdência Social, assim como o Anexo III, implicam em restrições adicionais não previstas na hipótese legal, de forma que podem ser caracterizados como ilegais, pois extrapolam os limites do poder regulamentar. Os dispositivos mencionados criam obrigação primária, em vez de especificar obrigações secundárias ou subsidiárias. Tal obrigação, continua a autora, somente poderia decorrer da lei, e não de ato regulamentar. O regulamento, portanto, neste caso, inova no ordenamento jurídico, restringindo direitos, o que extrapola a atuação normativa prevista pelo artigo 84, IV, da Constituição Federal.

## 6 ANÁLISE DAS RESTRIÇÕES IMPOSTAS PELO DECRETO N° 3.048/99 ÀS HIPÓTESES DE AUXÍLIO-ACIDENTE À LUZ DA DOCTRINA E JURISPRUDÊNCIA

A validade da restrição imposta pelo Decreto - e seguida fielmente pelo INSS - tem sido questionada por diversos doutrinadores e também por segurados que, sentindo-se lesados, procuram o Judiciário para pedir a não aplicação da limitação imposta pelo regulamento.

A solução dada, em grande parte das vezes, é a de considerar que as situações narradas no Anexo III não são taxativas, como ensina Ibrahim (2014, p. 674):

Obviamente, as situações narradas no Anexo III do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto n° 3048/99, devem ser qualificadas como hipóteses exemplificativas, pois, no caso concreto, segurados que sejam acometidos de outras sequelas, ou até das mesmas, mas em índice inferior ao fixado, podem demonstrar, em concreto, a efetiva redução da capacidade laborativa, cabendo então a concessão do benefício.

A Jurisprudência também tem acolhido esta interpretação, tendo como exemplo o acórdão seguinte:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-ACIDENTE. REDUÇÃO DA CAPACIDADE LABORAL.

1. Tratando-se de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez ou auxílio-acidente, o Julgador firma sua convicção, via de regra, por meio da prova pericial.

2. A relação das situações que dão direito ao auxílio-acidente, constante do Anexo III do Decreto 3.048/99, não é exaustiva, devendo ser consideradas outras em que comprovada, por perícia técnica, a redução da capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia.

3. Levando-se em conta, no caso concreto, a redução da capacidade laboral do autor constatada pelo perito judicial, entende-se que o segurado faz jus ao benefício de auxílio-acidente. (TRF4, AC 0002314-68.2009.404.7108, Sexta Turma, Relator Celso Kipper, D. E 30/03/2010).

O rol do Anexo III, de acordo com Antoni (2014), é considerado exemplificativo pela quase unanimidade da jurisprudência brasileira justamente pela ausência de qualquer menção de limitação às hipóteses previstas em regulamento pelo *caput* do artigo 86 da lei de benefícios.

No que se refere à intensidade da sequela, a jurisprudência, bem como a doutrina de Castro e Lazzari (2014), entre outros, também é contrária ao caráter restritivo do regulamento. Neste sentido:

PREVIDENCIÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. AUXÍLIO-ACIDENTE. LESÃO MÍNIMA. DIREITO AO BENEFÍCIO.

1. Conforme o disposto no art. 86, *caput*, da Lei 8.213/91, exige-se, para concessão do auxílio-acidente, a existência de lesão, decorrente de acidente do trabalho, que implique redução da capacidade para o labor habitualmente exercido.

2. O nível do dano e, em consequência, o grau do maior esforço, não interferem na concessão do benefício, o qual será devido ainda que mínima a lesão.

3. Recurso especial provido.

(STJ - RECURSO ESPECIAL Nº 1.109.591 – SC, Rel. Ministro CELSO LIMONGI, julgado em 25/08/2010).

Em relação à perda de audição, o artigo 86 da lei de benefício traz disposição especial:

§ 4º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do auxílio-acidente, quando, além do reconhecimento de causalidade entre o trabalho e a doença, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia (BRASIL, 1991).

Tal previsão se refere à perda de audição relacionada ao trabalho, pois há necessidade do reconhecimento do nexos causal. Também neste caso, em relação à intensidade da lesão, a jurisprudência do STJ também já definiu a questão:

AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREVIDENCIÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AUXÍLIO-ACIDENTE. DISACUSIA. REQUISITOS. NEXO CAUSAL E REDUÇÃO DA CAPACIDADE LABORATIVA. TABELA FOWLER. INAPLICABILIDADE. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. LEI Nº 11.960/2009. INCIDÊNCIA IMEDIATA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. A Terceira Seção desta Corte Superior de Justiça consolidou entendimento, em sede de recurso especial repetitivo, no sentido de que "restando evidenciado nos autos a deficiência auditiva, o nexos causal com a atividade exercida, bem como a redução da capacidade laboral, o simples fato da perda auditiva se enquadrar em percentual inferior às mínimas previstas na tabela Fowler não retira do obreiro o direito à concessão de benefício previdenciário de origem acidentária." (REsp nº 1095523/RS, Relatora a Ministra Laurita Vaz, DJe de 5.11.2009).

2. A Lei nº 11.960/2009, que disciplinou a questão relativa à atualização monetária para todos os casos de condenação da Fazenda Pública, segundo compreensão da Corte Especial deste Sodalício na linha do que vem entendendo a Suprema Corte, tem incidência imediata.

3. Agravo regimental parcialmente provido.

(AgRg no AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 1.171.485 – SP, 6ª Turma, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Dje 01.07.2011).

Neste tema, ainda em 1992, para consolidar a impossibilidade de regulamento impor limites mais restritivos do que a lei ao benefício, o STJ editou a súmula 44: “a definição, em ato regulamentar, de grau mínimo de disacusia, não exclui, por si só, a concessão do benefício previdenciário” (BRASIL, 1992).

## **7 A ATUAÇÃO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL E O PARECER Nº 17/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU**

O servidor da autarquia previdenciária, ao avaliar a concessão de auxílio-acidente segue o disposto em regulamento, condicionando a concessão ao preenchimento dos critérios previstos no Anexo III do Regulamento da Previdência Social.

Aplicando a descrição do regulamento como hipóteses taxativas, deixam de conceder o benefício, como já descrito, a segurados que preenchem os critérios da Lei nº 8.213/91. Como exemplo, ao analisar o quadro nº 6 do Anexo III – alterações articulares -, verifica-se que terá direito ao benefício o segurado que, preenchendo os demais critérios, tenham redução importante (em grau médio ou superior) dos movimentos das articulações do ombro, do cotovelo, do quadril, do joelho ou do tornozelo (BRASIL, 1999). No entanto, se a limitação, mesmo que em grau máximo, se der na articulação do punho, não terá direito o acidentado, por falta de previsão desta articulação no rol descrito. Vários outros exemplos poderiam ser retirados do anexo, considerando a dificuldade de se definir todos os casos possíveis de sequelas que resultem em redução da capacidade laborativa.

Como visto na jurisprudência e na visão de alguns doutrinadores, a solução para tal distorção seria considerar o rol de situações previstas no Anexo III do Regulamento da Previdência Social como exemplificativo.

Na seara administrativa, há sinais de mudança de entendimento, conforme leitura do Parecer nº 17/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU, emitida pela Coordenação Geral de Direito Previdenciário da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social, no âmbito da Advocacia Geral da União, referente a consulta a respeito da

“correta interpretação a ser dada pela Administração Previdenciária ao art. 86, *caput*, da Lei nº 8.213/91”. O Parecer nº 17 foi aprovado pela Portaria do Ministério da Previdência Social nº 264, de 28 de maio de 2013. A interpretação dada aos dispositivos legais referentes ao auxílio-acidente é concordante com o entendimento da doutrina e jurisprudência majoritárias acima descritas, como se vê em sua ementa:

PREVIDENCIÁRIO. RGPS. AUXÍLIO-ACIDENTE. DEFINITIVIDADE DAS SEQUELAS QUE O ENSEJAM. NECESSIDADE. LEI Nº 8.213/91, ART. 86. RPS, ART. 104. SITUAÇÕES DISCRIMINADAS NO ANEXO III DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPS. INEXISTÊNCIA DE TAXATIVIDADE. ROL MERAMENTE EXEMPLIFICATIVO. O auxílio-acidente será concedido como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução para o trabalho que habitualmente exercia. A exigência de definitividade da sequela é válida, histórica e compatível com o benefício, dado seu caráter vitalício. **O não enquadramento em alguma das situações do Anexo III, simplesmente, não pode ser obstáculo à concessão do auxílio-acidente, caso a Perícia Médica do INSS verifique, no caso concreto, o preenchimento dos requisitos para sua concessão. O Anexo III do RPS contém rol meramente exemplificativo das situações que ensejam o auxílio-acidente.** (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Os requisitos apontados pelo parecer para a concessão do benefício são os seguintes:

- a) ter sofrido acidente de qualquer natureza;
- b) ter consolidado as lesões desse acidente;
- c) ter ficado com sequelas definitivas que impliquem efetiva redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (BRASIL, 2013).

De acordo com Antoni (2014), as condições previstas para a concessão do benefício são verificadas segundo critérios técnicos específicos da área médica, cabendo tal verificação ao órgão técnico da autarquia (perícia médica). Dessa forma, à Administração não cabe discricionariedade, neste caso, quanto à concessão do benefício, pois se trata de conceitos jurídicos de ordem técnica.

## 7 CONCLUSÃO

No Regime Geral de Previdência Social, o auxílio-acidente é o único benefício previsto que tem caráter indenizatório. Visa ressarcir ao segurado a presumida perda

remuneratória quando o mesmo é vítima de acidente de qualquer natureza e, por consequência das lesões decorrentes do acidente, resulta sequela que reduz sua capacidade de trabalho.

A Lei nº 8.213/91, lei de benefícios da Previdência Social, define os critérios para a concessão do benefício de auxílio-acidente. O histórico legislativo demonstra que houve mudanças posteriores na redação do artigo 86, que regula o benefício, mas não houve alteração na ideia geral do benefício, ou nos requisitos principais para sua concessão. Ampliou-se, através de lei, a cobertura para as consequências de acidentes de qualquer natureza, pois estes, tanto quanto os acidentes de trabalho, podem gerar sequelas que incapacitem parcialmente o trabalhador segurado do INSS.

No entanto, o Poder Executivo, no exercício de seu poder regulamentar, limitou as hipóteses de concessão do auxílio-acidente ao exigir, de forma não prevista na lei, que a sequela apresentada pelo acidentado se enquadrasse em uma lista de situações previamente definidas. Tal limitação foi determinada no Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto 3048/99.

Demonstrou-se neste trabalho que a redução no espectro de situações que dão ensejo ao benefício, trazida pelo regulamento, impõe restrições ao direito do segurado, inovando no ordenamento jurídico por meio de decreto. Tal restrição de direitos não pode ser admitida à luz da legalidade, pois somente a lei poderia inovar desta forma. Para retirar direitos, ou ampliar, a norma deve passar pelo crivo de todo o regular processo legislativo.

O Regulamento da Previdência Social, ao remeter, no art. 104, ao Anexo III, onde estão enumeradas de forma taxativa as lesões que podem dar direito ao benefício, extrapola os limites do poder regulamentar. Os limites de atuação normativa do Executivo estão inseridos na Constituição, sendo o princípio da legalidade seu principal limitador. À administração pública só é permitido fazer o que está previsto em lei; ao regulamentá-la, deve ater à sua fiel execução.

A doutrina e a jurisprudência pátria tem entendimento majoritário favorável à interpretação de que o benefício não pode deixar de ser concedido apenas pelo não enquadramento em alguma das situações previstas no Anexo III do regulamento. A solução, na maior parte das vezes adotada, é considerar o rol de situações previstas como meramente exemplificativo, possibilitando que outras situações, verificadas de forma técnica pela perícia médica da autarquia previdenciária, possam dar ensejo à concessão do benefício, preenchidos os demais critérios. Considerar a lista de situações elencadas como *numerus clausus* cria uma obrigação primária, não prevista em lei.

Até o momento o INSS não modificou sua atuação, restringindo de forma ilegal o acesso ao benefício, mesmo já havendo recomendação da Advocacia Geral da União, com o Parecer nº 17/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU, para que se entenda o rol de situações como exemplificativo. Os segurados prejudicados, para ter assegurado o direito ao benefício nos moldes da lei, devem, atualmente, buscar o poder judiciário.

Conclui-se, portanto, que o INSS, ao analisar a concessão do auxílio-acidente, limita ilegalmente as situações que permitem sua concessão, tendo extrapolado do seu poder regulamentar ao criar barreiras ao benefício não previstas em lei. Tais limitações estão previstas no Anexo III do Regulamento da Previdência Social, em sua interpretação literal. Conclui-se, também, que já existem condições para que a autarquia previdenciária modifique sua posição, adequando-se à interpretação majoritária da doutrina e da jurisprudência, desde já considerando que o rol de situações previstas em seu anexo é meramente exemplificativo, e eventualmente alterando a redação do Regulamento, para que este se adeque às previsões legais.

## REFERÊNCIAS

ANTONI, Fernanda de. A limitação das hipóteses de concessão do auxílio-acidente pelo Anexo III do Decreto N. 3.048/99 e a sua legalidade à luz do poder regulamentar. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, 02 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.48876&seo=1>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. Disponível em: <<http://balera.adv.br/wp-content/uploads/2015/07/a-seguridade-social-na-constituicao-de-1988.pdf>>. Acesso em: 16. out. 2015.

BARROS, Ricardo de Barros. **Limites do poder regulamentar**, disponível em <<http://www.revistajustitia.com.br/links/artigos2.php>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jul. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm)>. Acesso em: 16 out.2016.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 maio 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988. In: ANGER, Anne Joyce. **Vade mecum universitário de direito Rideel**. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015. p. 19-115.

BRASIL. Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. **Diário Oficial da União**, 18 jan. 1919. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Código Comercial (1850). Código Comercial. In: ANGER, Anne Joyce. **Vade mecum universitário de direito Rideel**. 20. ed. São Paulo: Rideel, 2015. p. 550-566.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. CLBR de 1923. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4682.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934. Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 12 jul. 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24637-10-julho-1934-505781-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969**. Brasília, 1969. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. **Diário Oficial da União**, 5 set. 1960. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Decreto-Lei nº 293, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho. **Diário Oficial da União**, 28 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10293.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10293.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei 5.316, de 14 de setembro de 1967. Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18. set. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5316.htm#art42](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5316.htm#art42)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976. Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 out. 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6367.htm#art22](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6367.htm#art22)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei 9.032, de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 29 abr. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9032.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9032.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.129, de 20 de novembro de 1995. Autoriza o parcelamento do recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pelos empregadores em geral, na forma que especifica, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, 21 nov. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9129.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.528 de 10 de dezembro de 1997. Altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 11 dez. 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9528.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9528.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 150, de 1 de junho de 2015. **Diário Oficial da União**, 2 jun.2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp150.htm)>. Acesso em: 16 out. 2016.

BRASIL. Instrução Normativa INSS/PRES Nº 45, de 06 de agosto de 2010. Dispõe sobre a administração de informações dos segurados, o reconhecimento, a manutenção e a revisão de direitos dos beneficiários da Previdência Social e disciplina o processo administrativo previdenciário no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. **Diário Oficial da União**, 11 ago. 2010. Disponível em:

<[http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2010/45\\_1.htm](http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2010/45_1.htm)>. Acesso em: 18 out. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 44, de 16 de junho de 1992. **Diário de Justiça**, 26 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/file\\_source/STJ/Midias/arquivos/SumulasSTJ.pdf](http://www.stj.jus.br/file_source/STJ/Midias/arquivos/SumulasSTJ.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Portaria MPS nº 264, de 28 de maio de 2013**. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/66/MPS/2013/264.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2016

BRASIL. TRF4. Apelação Cível 0002314-68.2009.404.7108. Sexta Turma, Relator Celso Kipper, **Diário Eletrônico**, 30 de março de 2010. Disponível em: <<http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17235048/apelacao-civel-ac-7108-rs-0002314-6820094047108-trf4>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. STJ - **Recurso Especial nº 1.109.591 – SC**. Rel. Ministro CELSO LIMONGI, **DJe**, 8 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15923737/recurso-especial-resp-1109591-sc-2008-0282429-9?ref=juris-tabs#>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

BRASIL. **AgRg no Agravo de Instrumento nº 1.171.485 – SP(2009/0057414-9)**. 6ª Turma, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, **DJe**, 1 de julho de 2011. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21105922/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1171485-sp-2009-0057414-9-stj/inteiro-teor-21105923>>. Acesso em: 18 nov. 2016.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 16. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade Técnica e Discricionariedade Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**. n. 9 Bahia, fev./mar./abr. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em: 15 out. 2016.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 19. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

LEAL, Victor Nunes. Poder discricionário da administração - abuso desse poder - mandado de segurança - direito líquido e certo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 52-82, jan. 1948. Disponível em: <<http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10789>>. Acesso em: 18 out. 2016.

SANTOS, Marisa Ferreira dos; LENZA, Pedro (Coord.). **Direito previdenciário esquematizado**. Coord. Pedro Lenza. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

## APÊNDICE A – ANEXO III DO REGULAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

### RELAÇÃO DAS SITUAÇÕES QUE DÃO DIREITO AO AUXÍLIO-ACIDENTE

#### QUADRO Nº 1

##### Aparelho visual

##### Situações:

- a) acuidade visual, após correção, igual ou inferior a 0,2 no olho acidentado;
- b) acuidade visual, após correção, igual ou inferior a 0,5 em ambos os olhos, quando ambos tiverem sido acidentados;
- c) acuidade visual, após correção, igual ou inferior a 0,5 no olho acidentado, quando a do outro olho for igual a 0,5 ou menos, após correção;
- d) lesão da musculatura extrínseca do olho, acarretando paresia ou paralisia;
- e) lesão bilateral das vias lacrimais, com ou sem fístulas, ou unilateral com fístula.

NOTA 1 - A acuidade visual restante é avaliada pela escala de Wecker, em décimos, e após a correção por lentes.

NOTA 2 - A nubécula e o leucoma são analisados em função da redução da acuidade ou do prejuízo estético que acarretam, de acordo com os quadros respectivos.

## QUADRO Nº 2

### Aparelho auditivo

#### TRAUMA ACÚSTICO

- a) perda da audição no ouvido acidentado;
- b) redução da audição em grau médio ou superior em ambos os ouvidos, quando os dois tiverem sido acidentados;
- c) redução da audição, em grau médio ou superior, no ouvido acidentado, quando a audição do outro estiver também reduzida em grau médio ou superior.

NOTA 1 - A capacidade auditiva em cada ouvido é avaliada mediante audiometria apenas aérea, nas frequências de 500, 1.000, 2.000 e 3.000 Hertz.

NOTA 2 - A redução da audição, em cada ouvido, é avaliada pela média aritmética dos valores, em decibéis, encontrados nas frequências de 500, 1.000, 2.000 e 3.000 Hertz, segundo adaptação da classificação de Davis & Silvermann, 1970.  
 Audição normal - até vinte e cinco decibéis;  
 Redução em grau mínimo - vinte e seis a quarenta decibéis;  
 Redução em grau médio - quarenta e um a setenta decibéis;  
 Redução em grau máximo - setenta e um a noventa decibéis;  
 Perda de audição - mais de noventa decibéis.

## QUADRO Nº 3

### Aparelho da fonação

Situação:

Perturbação da palavra em grau médio ou máximo, desde que comprovada por métodos clínicos objetivos.

#### QUADRO Nº 4

##### Prejuízo estético

##### Situações:

Prejuízo estético, em grau médio ou máximo, quando atingidos crânios, e/ou face, e/ou pescoço ou perda de dentes quando há também deformação da arcada dentária que impede o uso de prótese.

NOTA 1 - Só é considerada como prejuízo estético a lesão que determina apreciável modificação estética do segmento corpóreo atingido, acarretando aspecto desagradável, tendo-se em conta sexo, idade e profissão do acidentado.

NOTA 2 - A perda anatômica de membro, a redução de movimentos articulares ou a alteração da capacidade funcional de membro não são considerados como prejuízo estético, podendo, porém, ser enquadradas, se for o caso, nos quadros respectivos.

#### QUADRO Nº 5

##### Perdas de segmentos de membros

##### Situações:

- a) perda de segmento ao nível ou acima do carpo;
- b) perda de segmento do primeiro quirodáctilo, desde que atingida a falange proximal;
- c) perda de segmentos de dois quirodáctilos, desde que atingida a falange proximal em pelo menos um deles;
- d) perda de segmento do segundo quirodáctilo, desde que atingida a falange proximal;
- e) perda de segmento de três ou mais falanges, de três ou mais quirodáctilos;
- f) perda de segmento ao nível ou acima do tarso;
- g) perda de segmento do primeiro pododáctilo, desde que atingida a falange

proximal;

h) perda de segmento de dois pododáctilos, desde que atingida a falange proximal em ambos;

i) perda de segmento de três ou mais falanges, de três ou mais pododáctilos.

NOTA: Para efeito de enquadramento, a perda parcial de parte óssea de um segmento equivale à perda do segmento. A perda parcial de partes moles sem perda de parte óssea do segmento não é considerada para efeito de enquadramento.

#### QUADRO Nº 6

##### Alterações articulares

Situações:

- a) redução em grau médio ou superior dos movimentos da mandíbula;
- b) redução em grau máximo dos movimentos do segmento cervical da coluna vertebral;
- c) redução em grau máximo dos movimentos do segmento lombo-sacro da coluna vertebral;
- d) redução em grau médio ou superior dos movimentos das articulações do ombro ou do cotovelo;
- e) redução em grau médio ou superior dos movimentos de pronação e/ou de supinação do antebraço;
- f) redução em grau máximo dos movimentos do primeiro e/ou do segundo quirodáctilo, desde que atingidas as articulações metacarpo-falangeana e falange-falangeana;
- g) redução em grau médio ou superior dos movimentos das articulações coxo-femural e/ou joelho, e/ou tíbio-társica.

NOTA 1 - Os graus de redução de movimentos articulares referidos neste quadro são avaliados

de acordo com os seguintes critérios:

Grau máximo: redução acima de dois terços da amplitude normal do movimento da articulação;

Grau médio: redução de mais de um terço e até dois terços da amplitude normal do movimento da articulação;  
 Grau mínimo: redução de até um terço da amplitude normal do movimento da articulação.

NOTA 2 - A redução de movimentos do cotovelo, de pronação e supinação do antebraço, punho, joelho e tíbio-társica, secundária a uma fratura de osso longo do membro, consolidada em posição viciosa e com desvio de eixo, também é enquadrada dentro dos limites estabelecidos.

#### QUADRO Nº 7

##### Encurtamento de membro inferior

Situação:

Encurtamento de mais de 4 cm (quatro centímetros).

NOTA: A preexistência de lesão de bacia deve ser considerada quando da avaliação do encurtamento.

#### QUADRO Nº 8

##### Redução da força e/ou da capacidade funcional dos membros

Situações:

- a) redução da força e/ou da capacidade funcional da mão, do punho, do antebraço ou de todo o membro superior em grau sofrível ou inferior da classificação de desempenho muscular;
- b) redução da força e/ou da capacidade funcional do primeiro quirodáctilo em grau sofrível ou inferior;
- c) redução da força e/ou da capacidade funcional do pé, da perna ou de todo o membro inferior em grau sofrível ou inferior.

NOTA 1 - Esta classificação se aplica a situações decorrentes de

comprometimento muscular  
ou neurológico. Não se aplica a alterações decorrentes de lesões  
articulares ou de  
perdas anatômicas constantes dos quadros próprios.

NOTA 2 - Na avaliação de redução da força ou da capacidade funcional é  
utilizada a classificação  
da carta de desempenho muscular da The National Foundation for  
Infantile Paralysis,  
adotada pelas Sociedades Internacionais de Ortopedia e Traumatologia,  
e a seguir  
transcrita:

#### Desempenho muscular

Grau 5 - Normal - cem por cento - Amplitude completa de movimento contra a  
gravidade e contra grande resistência.

Grau 4 - Bom - setenta e cinco por cento - Amplitude completa de movimento  
contra a gravidade e contra alguma resistência.

Grau 3 - Sofrível - cinquenta por cento - Amplitude completa de movimento  
contra a gravidade sem opor resistência.

Grau 2 - Pobre - vinte e cinco por cento - Amplitude completa de movimento  
quando eliminada a gravidade.

Grau 1 - Traços - dez por cento - Evidência de leve contração. Nenhum  
movimento articular.

Grau 0 (zero) - zero por cento - Nenhuma evidência de contração.

Grau E ou EG - zero por cento - Espasmo ou espasmo grave.

Grau C ou CG - Contratura ou contratura grave.

NOTA - O enquadramento dos casos de grau sofrível ou inferior abrange, na  
prática, os casos  
de redução em que há impossibilidade de movimento contra alguma  
força de resistência  
além da força de gravidade.

#### QUADRO Nº 9

#### Outros aparelhos e sistemas

**Situações:**

- a) segmentectomia pulmonar que acarrete redução em grau médio ou superior da capacidade funcional respiratória; devidamente correlacionada à sua atividade laborativa.
- b) perda do segmento do aparelho digestivo cuja localização ou extensão traz repercussões sobre a nutrição e o estado geral.

**DOENÇAS PROFISSIONAIS E AS DO TRABALHO**

As doenças profissionais e as do trabalho, que após consolidações das lesões resultem sequelas permanentes com redução da capacidade de trabalho, deverão ser enquadradas conforme o art. 104 deste Regulamento.