Para compreender o auxílio-acidente

Carlos Eduardo Soares de Freitas

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

FREITAS, C.E.S. Para compreender o auxílio-acidente. In: *Auxílio-acidente e saúde do trabalhador* [online]. Salvador: EDUFBA, 2018, pp. 17-67. ISBN: 978-85-232-1875-1.
<https://doi.org/10.7476/9788523218751.0003>

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](#).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](#).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](#).

Para compreender o auxílio-acidente

O estudo do auxílio-acidente requer, inicialmente, uma visita crítica às fontes formais do Direito: a lei, a doutrina e a jurisprudência. Neste capítulo, examina-se o benefício a partir do seu histórico legislativo, os sentidos que teve no passado, o tratamento legal dos efeitos do acidente de trabalho e o seu significado na atualidade. Segue-se a leitura das posições dos comentadores e teóricos do direito previdenciário nacional. E, por fim, verifica-se o quanto as jurisprudências têm contribuído para a compreensão social e jurídica do benefício. O objetivo é refletir acerca da produção histórica, teórica e legislativa em torno do auxílio-acidente, assim como aprofundar a análise do aparente desconhecimento da sociedade sobre esse importante benefício, questão inquietante e constante ao longo deste livro.

O que diz a norma

O auxílio-acidente é um dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). A Lei identifica o momento para o início do seu gozo: uma vez afastado ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por incapacidade para o trabalho, o segurado, até então bene-

ficiário do auxílio-doença, se submeterá à perícia médica administrativa da autarquia, que avaliará a hipótese de alta previdenciária e encerramento do afastamento; neste caso, caberá à perícia examinar se o fim do auxílio-doença será acompanhado da concessão do auxílio-acidente para, em seguida, implantá-lo. Como órgão responsável pelo benefício, o INSS deve também fiscalizá-lo e controlá-lo. Diferentemente dos demais benefícios, o auxílio-acidente se constitui como indenização e não como parcela alimentar a substituir a remuneração, como o são o auxílio-doença ou a aposentadoria, quando da incapacidade temporária ou permanente do segurado ao trabalho. Trata-se de uma indenização que depende da ocorrência de evento que venha a provocar ao segurado incapacidade parcial e permanente.

O auxílio-acidente é previsto no art. 86 da Lei nº 8.213/91, que regulamenta os benefícios do RGPS. Sua concessão é condicionada legalmente à constatação, por perícia médica do INSS, da existência de sequelas consolidadas oriundas de doenças ou acidentes, e que cujos efeitos provoquem queda na capacidade laboral do segurado, tendo como referência a atividade que exercia quando do afastamento. Cuida-se de benefício que deve indenizar perdas que o segurado sofreria por conta das sequelas parcialmente incapacitantes. A indenização se dá por meio de uma compensação econômica e corresponde, atualmente, à metade do salário de benefício, a ser paga em parcelas mensais até a morte do segurado ou até quando da sua aposentadoria.

Após a Constituição de 1988, o benefício foi regulado pela Lei de 1991, que teve suas regras alteradas em 1995 e depois em 1997. A compreensão ampla e crítica acerca do auxílio exige um olhar mais atento às mudanças normativas nesse curto período, de 1991 a 1997, além da necessária investigação do histórico normativo dessa modalidade de indenização pública.

Uma leitura possível da Lei, a partir de interpretação literal, tenderia a identificar o auxílio-acidente como benefício pautado meramente em preocupação produtivista: apenas seria possível a sua concessão caso a produção se tornasse comprometida por meio da redução da capacidade laboral do trabalhador beneficiário. A redação atual da Lei nº 8.213/91, dada pela Lei nº 9.528/97, amplifica essa identificação. Diz o texto legal:

Art. 86. O auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

§ 1º O auxílio acidente mensal corresponderá a cinquenta por cento do salário-de-benefício e será devido, observado o disposto no § 5º, até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.

§ 2º O auxílio acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria.

§ 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, observado o disposto no § 5º, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio acidente.

§ 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, 1991a)

O contexto da Lei de 1997 caracterizava-se pelo predomínio político da visão fiscalista, tendente à proposta de redução do Estado e, nesta perspectiva, de diminuir os custos da previdência social, suposta geradora de queda nas receitas públicas, e com isso am-

pliar o espaço privado no sistema previdenciário. Nessa linha, o modelo neoliberal (MARINI, 2000) incrementado pelo governo brasileiro, especialmente a partir de 1995 (FREITAS, 2013), promoveu alterações normativas que permitiram reduções e limites para concessões de benefícios previdenciários.

Os alvos principais eram as aposentadorias dos regimes próprios dos servidores públicos, mas também os benefícios do Regime Geral da Previdência Social, aí incluído o auxílio-acidente. É o que informa, por exemplo, o jornal *Folha de São Paulo*, em sua edição de 28 de novembro de 1997, quanto às intenções do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995:

Um passo na direção desejada pode estar embutido no novo projeto de reforma da Previdência, que está sendo costurado por um grupo de economistas, dentro e fora do governo, comandados por André Lara Resende. É um projeto amplo e que toca em pontos cruciais para o horizonte de médio prazo: ajuda a fechar uma conta aberta crescente do setor público nos próximos anos e a elevar a poupança interna. De duas formas: reduzindo o déficit público e ampliando o papel do sistema de previdência privada.

É possível perceber a intenção descrita no texto da Lei de 1997, se o compararmos com a Lei original de 1991, ainda com influências das conquistas sociais estabelecidas na Constituição de 1988. O texto de 1991 era o seguinte:

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.

§ 1º O auxílio acidente, mensal e vitalício, corresponderá, respectivamente às situações previstas nos incisos I, II e III deste artigo, a 30% (trinta por cento), 40% (quarenta por cento) ou 60% (sessenta por cento) do salário-de-contribuição do segurado vigente no dia do acidente, não podendo ser inferior a esse percentual do seu salário-de-benefício.

§ 2º O auxílio acidente será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado.

§ 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio acidente.

§ 4º Quando o segurado falecer em gozo do auxílio acidente, a metade do valor deste será incorporada ao valor da pensão se a morte não resultar do acidente do trabalho.

§ 5º Se o acidentado em gozo do auxílio acidente falecer em consequência de outro acidente, o valor do auxílio acidente será somado ao da pensão, não podendo a soma ultrapassar o limite máximo previsto no § 2º. do art. 29 desta Lei. (BRASIL, 1991a)

A primeira alteração nesse texto ocorreu em 1995: a Lei nº 9.032 unificou o valor do benefício em 50% do salário de benefício e o estendeu para acidentes em geral, não apenas aos eventos relacionados a acidentes ou doenças do trabalho. Unificação que Bertagni e Monteiro (2012) pontuam como injusta para os interesses dos segurados. No texto de 1991, eram previstos três graus de incapacidade parcial, equivalentes a 30%, 40% ou 60%. Essas duas alterações

apresentam-se, em uma leitura inicial, como ampliação do benefício, seja na abrangência, pois passa a atingir também os segurados que se tornam parcialmente produtivos mesmo que vítimas de acidentes não relacionados ao trabalho, seja nos valores, pois ao unificá-lo em uma única faixa, haveria uma aparente melhoria aos beneficiários.

É certo que essa unificação preservou o INSS dos desgastes de processos judiciais que protestavam contra a fixação de uma faixa menor (30% ou 40%), em detrimento de faixa maior. O mesmo pode se dizer em relação a outros processos judiciais que reclamavam o nexo causal entre ambiente e trabalho como condição para a concessão do benefício, quando era apenas gerado por eventos laborais.

A unificação em 50% imposta pela Lei de 1995 possibilita a equiparação em tratamento de situações não necessariamente equiparáveis. É o que apontam as sensatas críticas de Juang Tuh Yu e Raimundo Simão de Melo:

Como não importa qual seja a gravidade das conseqüências do acidente, desde que resulta em qualquer incapacidade laborativa, o acidentado tem direito ao benefício de 50%; essa solução se torna injusta para os trabalhadores e, de outro lado, flagrantemente onerosa para a Seguradora. (YU, 1998, p. 47)

Observa-se que, em relação à redação original da Lei nº 8213/91, que assegurava o auxílio acidente de forma proporcional à redução da capacidade de trabalho do acidentado, houve retrocesso e prejuízo para este, uma vez que o benefício é devido na base de 50% para qualquer redução, o que dificulta a sua concessão nas pequenas lesões, visto que é o médico perito da Previdência quem defere o benefício. Por isso, muitas ações judiciais em face da negativa administrativa do órgão segurador. (MELO, 2010, p. 185)

Já as novidades introduzidas pela Lei nº 9.258/97 são claramente desfavoráveis ao beneficiário do auxílio-acidente. Como se trata

de um benefício vitalício, a nova norma tratou de relativizar seus efeitos por meio de dois dispositivos: a) tornar o benefício incompatível com a aposentadoria, com o cancelamento sumário do auxílio quando da concessão da aposentadoria; e b) eliminar o reflexo do auxílio-acidente na pensão a ser recebida pelo dependente do beneficiário falecido. São desvantagens sutis e de longo prazo, cujos efeitos o beneficiário do auxílio-acidente tende a não perceber imediatamente.

Houve ainda alteração com efeito imediato que não nasceu de algo suprimido do texto original, mas de medida introduzida em 1997: a limitação de acesso ao auxílio imposta aos segurados que sofreram perda auditiva.¹ (BRASIL, 1991a, § 4º) A novidade, porém, teve um efeito opaco, pois a jurisprudência já reconhecia, então, que a perda auditiva geraria o auxílio-acidente independente do grau da perda, mesmo mínima; e a segunda parte da norma – “resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia” –. (BRASIL, 1991a) revela-se uma repetição do caput do artigo 86 – “resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia” – (BRASIL, 1991a), com a única diferença na expressão “comprovadamente”, presente na alteração e que não representa algo decisivo ou diferenciado quanto à perda auditiva. Aparentemente, a intenção dessa novidade específica foi chamar a atenção a um tipo de dano e a um maior cuidado, por parte do INSS, ao conceder o benefício quando da sua ocorrência.

As mudanças nas regras do auxílio-acidente se aprofundam ainda mais no texto do decreto regulamentador, o de nº 3.048/99, que sofreu alterações também em 2003 (por meio do Decreto nº 4.729), 2008 (Decreto nº 6.722) e 2009 (Decreto nº 6.939). O Decreto

¹ A medida atingiu parcelas significativas de trabalhadores da indústria e, em alguma medida, de setores de serviços, como o das telecomunicações, um dos mais afetados pela nebulosa política neoliberal de privatizações. (RIBEIRO JÚNIOR, 2011)

nº 3.048/99 parece ampliar as restrições ao que já havia sido limitado pela Lei nº 9.258, de 1997, em relação ao que dispunha originalmente a Lei nº 8.213/91. Ocorre que o grau de detalhamento do decreto deve auxiliar a Lei, mas se ao invés disso, ele a limita, haveria ofensa ao princípio da hierarquia das normas. O trecho a seguir é do decreto regulamentador, sendo possível perceber suas diferenças com a Lei:

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.

§ 1º O auxílio acidente mensal corresponderá a cinquenta por cento do salário-de-benefício que deu origem ao auxílio-doença do segurado, corrigido até o mês anterior ao do início do auxílio acidente e será devido até a véspera de início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.

§ 2º O auxílio acidente será devido a contar do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação com qualquer aposentadoria.

§ 3º O recebimento de salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio acidente.

§ 4º Não dará ensejo ao benefício a que se refere este artigo o caso:

I – que apresente danos funcionais ou redução da capacidade funcional sem repercussão na capacidade laborativa; e

II – de mudança de função, mediante readaptação profissional promovida pela empresa, como medida preventiva, em decorrência de inadequação do local de trabalho.

§ 5º A perda da audição, em qualquer grau, somente proporcionará a concessão do auxílio acidente quando, além do reconhecimento do nexo entre o trabalho e o agravo, resultar, comprovadamente, na redução ou perda da capacidade para o trabalho que o segurado habitualmente exercia.

§ 6º No caso de reabertura de auxílio-doença por acidente de qualquer natureza que tenha dado origem a auxílio acidente, este será suspenso até a cessação do auxílio-doença reaberto, quando será reativado.

§ 7º Cabe a concessão de auxílio acidente oriundo de acidente de qualquer natureza ocorrido durante o período de manutenção da qualidade de segurado, desde que atendidas às condições inerentes à espécie.

§ 8º Para fins do disposto no *caput* considerar-se-á a atividade exercida na data do acidente. (BRASIL, 1999)

Todo cuidado é pouco ao analisar uma norma. Ao indicar os segurados que têm direito ao benefício, o decreto excetua o doméstico e logo em seguida refere-se ao avulso e ao segurado especial. A leitura rápida confunde e os artigos anteriores aos substantivos podem levar a enganos. A própria Lei nº 8.213/91 trata de esclarecer em definitivo sobre aqueles que têm acesso ao auxílio-acidente:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I – como empregado:

- a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;
- b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;
- c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;
- d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;
- e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;
- f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;
- g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais.
- h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

[...]

VI – como trabalhador avulso: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento;

VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo. (BRASIL, 1991a)

A exclusão dos empregados domésticos ao benefício do auxílio-acidente reiterou o que já era corrente: a discriminação de uma categoria numerosa de trabalhadores, sem qualquer justificativa

razoável, caracterizada como explícito preconceito do legislador. Esse posicionamento não contava com respaldo na realidade e nem se apoiava em princípios jurídicos. Ao contrário. Nos últimos anos, os domésticos tiveram ampliados os seus direitos e garantias, a exemplo da Lei nº 10.208/2001 (que possibilitou o acesso dos trabalhadores ao seguro-desemprego e ao FGTS, mesmo que limitado) e da Lei nº 11.324/2006 (que limitou os descontos por moradia no salário, ampliou o período mínimo de férias para 30 dias, e vedou a dispensa arbitrária de empregada gestante até cinco meses após o parto).

Dispositivos que não chegam a ter a mesma abrangência da Emenda Constitucional (EC) nº 72, de 2013, que alterou o parágrafo único do art. 7º da Constituição, para igualar os direitos dos domésticos aos empregados celetistas. Com a nova Emenda Constitucional, vários incisos do art. 7º se estendem aos domésticos, como o que se refere diretamente a acidentes do trabalho, o inciso XXVIII: “seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa”. (BRASIL, 1988) Domésticos são trabalhadores que se aproximam, assim, dos celetistas, mas ainda com desvantagens importantes.

Após a EC e como sua regulamentação, a Lei Complementar nº 150, de 2015, impôs um tratamento bem menos desigual aos trabalhadores domésticos. A LC 150/2015 “Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências”. E em seu art. 37, cuida de estabelecer garantias previdenciárias às trabalhadoras e trabalhadores domésticos, em especial com a inclusão do auxílio-acidente:

Art. 37. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art.18.....
.....

§ 1º Somente poderão beneficiar-se do auxílio-acidente os segurados incluídos nos incisos I, II, VI e VII do art. 11 desta Lei.
.....” (NR)

“Art. 19. Acidente do trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço de empresa ou de empregador doméstico ou pelo exercício do trabalho dos segurados referidos no inciso VII do art. 11 desta Lei, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.
(BRASIL, 2015)

Se o tratamento desigual foi superado pela norma, é improvável que o seja no cotidiano, pois as atividades do doméstico em geral não contam com o suporte de políticas preventivas de acidentes, como equipamentos de proteção individual, ou de fiscalizações dos órgãos oficiais ou da vigilância ocupacional do SUS. Apesar das conquistas da categoria profissional que passou a se organizar sindicalmente,² diferenças e desvantagens tendem a permanecer.³ O que aparenta é que a sustentação dessa distinção de tratamento se baseia em mitos reificados de que o trabalho doméstico deve ter um custo menor e que esses trabalhadores seriam de um grau

² Em entrevista a Sonia E. Alvarez (2012), a socióloga e ex-ministra da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial do governo brasileiro, Luiza Bairros, disse: “É muito interessante o caso das trabalhadoras domésticas, só para dar um exemplo recente. No processo de buscar na OIT a aprovação de uma convenção específica para o trabalho doméstico, o trabalho político foi desenvolvido por mulheres negras, trabalhadoras domésticas. Elas estiveram na linha de frente, embora outras mulheres negras também participassem do debate. A convenção foi finalmente aprovada na Conferência Internacional da OIT que aconteceu em junho desse ano [2011], pelo esforço das próprias trabalhadoras domésticas.”

³ Neste sentido, Marcio Tulio Viana (2016) alerta para o fortalecimento da possibilidade de que acordos individuais entre empregados e empregadores domésticos suplantem

inferior aos demais trabalhadores empregados, sejam eles do setor produtivo ou não. Em vista da composição predominante entre domésticos ser de mulheres negras, essa distorção irrazoável representa um resquício da “deformação” social brasileira, marcada tanto pelos imensuráveis efeitos dos 400 anos de escravidão, quanto do machismo que reduz o papel da mulher na sociedade. (ALVAREZ, 2012)

O histórico das regulamentações

Uma melhor compreensão sobre esse interessante benefício pode ser alcançada a partir do histórico da sua regulamentação e da sua abrangência, mesmo quando a denominação auxílio-acidente ainda não era utilizada.

Em 1919, Araujo Castro fez um levantamento das primeiras iniciativas legislativas para que se regulamentassem as responsabilidades do acidente de trabalho no Brasil. Segundo Castro, autor do primeiro livro sobre legislação em acidentes do trabalho no país, publicado poucos meses após a Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, o tema começou a ter espaço no parlamento republicano em 1904, com o projeto nº 169/1904, de autoria do deputado Medeiros e Albuquerque; em seguida, houve mais dois projetos em 1908 (o de nº 273, de autoria dos deputados Graccho Cardoso, Sá Freire, Altino Arantes e Simeão Leal; e o de nº 337, de autoria do deputado Wenceslau Escobar), todos tramitaram na Câmara dos Deputados e se limitaram à Comissão de Constituição e Justiça; além de um em 1915 (no Senado, o projeto nº 273/1915, de autoria do senador Adolpho Gordo⁴), um em 1917 (na Câmara, o de nº 284/1917, de autoria da Comissão

exigências legais mínimas no quesito saúde do trabalhador.

⁴ Parlamentar paulista que, anos antes, quando deputado, propôs o projeto que gerou a Lei nº 1.641/1907, apelidada com o nome de Lei Adolpho Gordo e também conhecida como “Lei de expulsão”, e que previa a expulsão de trabalhadores estrangeiros do país e contra a qual houve intensa movimentação social. (HARDMAN; LEONARDI, 1991)

de Constituição e Justiça, substituído depois pelo de nº 239/1918) e, finalmente, em 1918, cujo substitutivo viria a se tornar Lei em 1919. (CASTRO, 1919)

A tentativa de regulamentar a matéria revela a busca por posicionar o Brasil em um quadro normativo moderno para os padrões internacionais, mas também a preocupação em acompanhar os efeitos das relações de trabalho, então pautadas no pagamento de remunerações por serviços prestados, e não mais de base escravista. O trabalhador era, pois, dono da sua força de trabalho e passava a reclamar essa condição e os direitos que lhe pareciam justos. O parlamento brasileiro percebia o grito das ruas: muitas greves ocorreram nos primeiros 20 anos do século XX e em 1917 houve uma greve geral, além da organização de congressos operários sob influência de socialistas e anarquistas:

Na conjuntura 1917-1920, o anarcossindicalismo esteve presente de forma bastante ativa nas grandes batalhas travadas pela classe operária brasileira. Apesar disso, não se pode dizer que o anarcossindicalismo tenha sido “direção” do movimento operário da época. A greve geral de 1917, por exemplo, apesar da intervenção ativa dos anarcossindicalistas (e, em muito menor escala, dos social-reformistas) foi muito mais um poderoso e expressivo movimento espontâneo de massas do que um processo dirigido e organizado por quem quer que fosse. (HARDMAN; LEONARDI, 1991, p. 282)

Havia, pois, presença política dos trabalhadores na sociedade brasileira, mesmo com a incipiente, mas já articulada internacionalmente, industrialização do início do século.

A Lei nº 3.724, de 1919, não apenas foi a primeira norma nacional sobre acidentes do trabalho, mas serviu como fonte para todas as regras posteriores sobre a matéria, assim como apresentou à sociedade pistas do que viriam a ser definidos legalmente como empregado e empregador.

A base normativa histórica para o hoje denominado auxílio-acidente, na forma da Lei atual, se verifica na época pretérita na hipótese da previsão de incapacidade parcial e permanente. Assim, a Lei de 1919 tratou das situações que gerariam o direito a indenizações, a partir dos efeitos dos acidentes de trabalho:

Art. 5º A indenização será calculada segundo a gravidade das consequências do acidente, as quais podem ser:

- a) morte;
- b) incapacidade total e permanente para o trabalho;
- c) incapacidade total e temporária;
- d) incapacidade parcial e permanente;
- e) incapacidade parcial e temporária.

(BRASIL, 1919)

A Lei nº 3.724, de 1919, definiu incapacidade parcial e permanente como “a diminuição da capacidade de trabalho do operário por toda a vida” (art. II, *caput*), e é acompanhada de anexo com as hipóteses que corresponderiam à incapacidade parcial e permanente. Tais casos comporiam uma tabela exemplificativa, sendo que para as situações não previstas se exigiria exame pericial para instruir a decisão do juiz sobre o pagamento da indenização. Textualmente, a Exposição de motivos da Lei informa que:

Raros são os paizes que estabelecem uma classificação oficial de incapacidade parcial e permanente, devido não só as dificuldades que podem surgir na sua elaboração, como principalmente aos inconvenientes que podem resultar de sua aplicação.

Á vista disto, julgou-se prudente estabelecer uma classificação abrangendo unicamente as lesões mais comuns, ficando os casos restantes dependentes do critério do juiz ou tribunal, de acordo com o resultado do exame pericial. (CASTRO, 1919, p. 140)

A interessante Lei de 1919 introduziu a regulamentação do tema no Brasil de maneira marcante na qualificação dos institutos: a doença, chamada de moléstia, era enquadrada como acidente, o que se repete em todas as normas nacionais desde então. Araujo Castro (1919) chama a atenção dos leitores sobre o avanço desse enquadramento, visto em leis de poucos países na época. O acidente de trabalho era caso de polícia: a comunicação da sua ocorrência deveria ser encaminhada à “autoridade policial” e esta a encaminhava ao “juiz cível do logar em que tiver ocorrido o accidente, observada a respectiva organização judiciaria” (conforme o art. 45, § 1º, do Decreto nº 13.498/19, que regulamentou a Lei nº 3.724/1919), sendo que o representante do ministério público era “obrigado a prestar assis-tencia judiciaria gratuita á victima”. (BRASIL, 1919, Art. 47)

A Lei tratava das responsabilidades sobre os efeitos do acidente de trabalho, e como ainda não havia, na época, um sistema oficial de previdência, não se falava em benefícios, mas em indenizações. Assim, cada uma das consequências dos acidentes gera indenizações. No caso de incapacidade parcial e permanente, o patrão deveria indenizar o trabalhador seguindo critérios rigorosos, conforme o Decreto nº 13.498:

Art. 21. Em caso de incapacidade parcial e permanente, a indemnização a ser paga á victima será de 5 a 60% daquella a que teria direito si a incapacidade fosse total e permanente, attendendo-se no calculo á natureza e extensão da incapacidade do operario e tendo-se em vista os seguintes elementos:

- a. as faculdades de trabalho que subsitam depois do acidente;
- b. a idade;
- c. a intelligencia;
- d. o grão de instrucção;
- e. a iniciativa e energia moral;

- f. a capacidade de adaptação a uma outra profissão;
- g. a segurança da accommodation do operario á mesma profissão que exercia na ocasião do acidente.

§ 1º. O cálculo da indemnização será feito de acordo com a classificação da *tebella annexa*, que não excluirá outros casos de incapacidade parcial e permanente, causada por lesão interna ou externa.

§ 2º. No caso de perda de mais de um membro ou órgão ou de mais de uma parte do mesmo membro, a indemnização será calculada tomando-se as percentagens estabelecidas na *tebella annexa*, para cada lesão, não podendo, porém, exceder ao total de 60%. (BRASIL, 1919)

A indenização legal deveria ser paga em uma única parcela ou em parcelas anuais. Aplicava-se, então, a teoria do risco profissional em uma Lei de 1919:⁵ um avanço em relação ao que representava o recém-publicado Código Civil, Lei nº 3.071, de 01 janeiro de 1916, no tocante à responsabilidade. No campo jurídico, o ano de 1919 foi marcado no Brasil pela Lei em comento e em todo o mundo pela preocupação social da Constituição de Weimar (como visto em 1917 na Constituição do México), e pela aprovação de Convenções da Organização Internacional do Trabalho, que destacam a preocupação com a saúde dos trabalhadores, tais como a de nº 3 (relativa ao emprego das mulheres antes e depois do parto, como medida de proteção à maternidade, ratificada pelo Brasil em 1934 e denunciada em 1961), nº 4 (relativa ao trabalho noturno das mulheres, ratificada pelo Brasil em 1934 e denunciada em 1937), nº 5 (fixou idade mínima de admissão em trabalhos industriais, ratificada pelo Brasil em 1934 e denunciada em 2001) e nº 6 (relativa ao

⁵ A admissão da teoria do risco representou avanço nos debates na Europa do final do século XIX, mesmo contra a vontade dos políticos e partidos sob a influência do pensamento liberal-conservador. (BOSI, 2010)

trabalho noturno dos menores na indústria, e ratificada pelo Brasil em 1934). (OIT, 2012)

A indenização seria consequência da responsabilidade do risco profissional, estabelecida pela Lei, a recair “sobre o patrão [...], que aluga os serviços de outrem e a quem cabe a livre direção e inspecção do trabalho”. (CASTRO, 1919, p. 55) Caberia também ao patrão prestar os primeiros socorros à vítima e a cobertura de despesas médicas, farmacêuticas e de tratamentos.

O tratamento quanto aos efeitos do acidente de trabalho tem previsão em normas posteriores à norma de 1919, a exemplo do Decreto nº 24.637/34, que em seu art. 14 repete aquelas expostas na Lei nº 3.724/1919; do Decreto-Lei nº 7.036/44, que em seu art. 16, também a acompanha, agrupando as hipóteses de incapacidade temporária, sem caracterizá-la como parcial ou total, fórmula adotada no texto do art. 8º do Decreto-Lei nº 293/67.

Seguindo a tendência do Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 (conhecido como Lei Elói Chaves), de tornar a previdência social uma política nacional, o Decreto nº 24.637, de 10 de julho de 1934, tratou dos acidentes de trabalho alterando algumas referências, e em respeito à incapacidade permanente e parcial dispõe que:

Art. 17. Entende-se por incapacidade permanente e parcial a diminuição, por toda a vida, da capacidade do trabalho do empregado.

[...]

Art. 25. Em caso de incapacidade permanente e parcial, a indenização será equivalente à importância de 5 % a 80 % (cinco por cento a oitenta por cento) daquela a que a vítima teria direito se a incapacidade permanente fôsse total, de acordo com a tabela que expedir o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a qual fixará percentagem para cada incapacidade, tendo em vista a natureza da lesão, a idade e a profissão da vítima.

[...]

Art. 36. Para garantir a execução da presente Lei, os empregadores sujeitos ao seu regime, que não mantiverem contrato de seguro contra acidentes, cobrindo todos os riscos relativos às várias atividades, ficam obrigados a fazer um depósito, nas repartições arrecadadoras federais, nas Caixas Econômicas da União, ou no Banco do Brasil, em moeda corrente ou em títulos da dívida pública federal, na proporção de 20:000\$000 (vinte contos de réis), para cada grupo de 50 (cincoenta) empregados ou fração, até ao máximo de 200:000\$000 (duzentos contos de réis), podendo a importância do depósito, a juízo das autoridades competentes, ser elevada até ao triplo, si se tratar de risco excepcional ou coletivamente perigoso.

[...]

Art. 40. Em seguros contra acidentes do trabalho, poderão operar sòmente as companhias ou sindicatos que forem expressamente autorizadas a fazê-lo pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o qual expedirá as necessárias instruções, regulando as condições indispensáveis à sua atividade nesse ramo de seguros. (BRASIL, 1934)

Duas notas são necessárias sobre o texto legal: o termo “empregado” (art. 17, *caput*), em 1934, substituiu o “operário”, da Lei de 1919: o que sugere a influência dos debates do direito do trabalho no primeiro governo Vargas na legislação sobre acidentes de trabalho;⁶ e no art. 36, verifica-se a introdução de instituições bancárias federais, o que pode ter permitido uma melhor movimentação na arrecadação de contribuições da previdência social que então se pronunciava como nacional.

Para Amélia Cohn e colaboradores (1985), em pesquisa solicitada pela Comissão Justiça e Paz de São Paulo, o decreto de 1934 foi introduzido em um contexto político caracterizado pelo esforço do governo em controlar os movimentos populares, e que aí se im-

⁶ Destaque-se a importante presença de Lindolfo Collor nos debates no início dos anos 1930. (BOSI, 2010)

plantaria a doutrina do risco profissional que, por sua vez, “perde substância ao se institucionalizar no Brasil. O acidente do trabalho, sendo inerente a qualquer processo de trabalho, desresponsabiliza o empregador pela sua ocorrência no ambiente de trabalho”. (COHN, et al., p. 141)

No ano seguinte, o Decreto nº 86, de 14 de março de 1935, dispôs sobre tabelas que regulavam as indenizações por acidentes do trabalho que aludia o art. 25 do Decreto nº 24.637/35.

A tendência do sistema previdenciário brasileiro em se nacionalizar integralmente foi bem marcada, primeiro pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), estimuladas pela “Lei Elói Chaves”, e depois pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ambos os tipos com evidentes traços corporativistas, acompanhando as normativas trabalhistas do governo de Getúlio Vargas. (DELGADO, 2003)

O Decreto-Lei nº 1.355, de 19 de junho de 1939, que “reorganiza o Instituto de Aposentadorias e Pensões da Estiva”, previa indenização para a situação de incapacidade parcial e permanente em acidentes do trabalho sofridos pelos obreiros do setor:

Art. 23. O Instituto prestará aos seus segurados que sofrerem acidentes do trabalho os socorros médicos farmacêuticos e hospitalares e pagará as autorizações, de acordo com a legislação especial de acidentes do trabalho, nos casos de morte incapacidade permanente e total, incapacidade permanente e parcial, incapacidade temporária e total e incapacidade temporária e parcial. (BRASIL, 1939)

O Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de novembro de 1944, reformou a Lei de acidentes do trabalho. Ainda havia certa limitação ao enquadramento do acidente de trajeto como do trabalho, em relação à lei atual. O contexto era de predomínio da política getulista de controle dos sindicatos, então já no emaranhado burocrático corporativista. (COHN et al., 1985) Iniciava-se a vigência da Consoli-

dação das Leis do Trabalho, que definia empregado e empregador, e cuja influência foi percebida no Decreto-Lei nº 7.036. Seu art. 9º, por exemplo, dispunha sobre os beneficiários das indenizações por acidentes do trabalho: o “pessoal de obras da União, Estados, Territórios e Municípios e pelos empregados de seus serviços de natureza industrial ou rural”; os empregados das autarquias, das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviços públicos, além dos presidiários. Sobre a hipótese de incapacidade parcial e permanente e a indenização aplicável ao caso, previa o seguinte:

Art. 18. Entende-se por incapacidade parcial e permanente, a redução, por tãda a vida, da capacidade de trabalho.

§ 1º. Quando do acidente resultar uma incapacidade parcial e permanente, a indenização devida ao acidentado variará, em proporção ao grau dessa incapacidade, entre três (3) e oitenta (80) centésimos da quantia correspondente a quatro (4) anos de diária, observado, quanto a esta, o disposto no parágrafo único do artigo 19.

§ 2º. A indenização devida ao acidentado será fixada de acôrdo com a tabela que fôr expedida e as alterações nela posteriormente estabelecidas, pelo Diretor do Serviço Atuarial do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

§ 3º. Na elaboração da tabela de que trata o parágrafo anterior, o grau de redução de capacidade do acidentado será sempre calculado atendendo-se à natureza e gravidade da lesão por êle sofrida, à sua idade e profissão.

Art. 19. [...]

Parágrafo único. Quando do acidente resultar uma incapacidade temporária, a indenização devida ao acidentado corresponderá, durante todo o período em que perdurar essa incapacidade, a uma diária igual a 70 centésimos de sua remuneração diária, calculada esta conforme o disposto no Ca-

pítulo VI, excetuados os domingos e dias feriados, e observado ainda o que dispõe o art. 27. (BRASIL, 1944)

A comunicação do acidente deveria ser feita à “autoridade judiciária”, e a indenização no Decreto-Lei de 1944 era garantida por meio de um seguro obrigatório:

Art. 94. Todo empregador é obrigado a segurar os seus empregados contra os riscos de acidente do trabalho.

Parágrafo único. Os empregadores sujeitos ao regime desta Lei deverão, sob pena de incorrerem na multa cominada no art. 104, manter afixados nos seus escritórios e nos locais de trabalho de seus empregados, de modo perfeitamente visível, exemplares dos certificados das entidades em que tiver realizado a seguro.

Art. 95. O seguro de que trata o artigo anterior será realizado na instituição de previdência social a que estiver filiado o empregado. (BRASIL, 1944)

O Decreto-Lei nº 7.036/44 afirma a responsabilidade do risco profissional da norma de 1919 e realça a teoria objetiva, sem a necessidade de demonstrar a culpa do patrão para o pagamento da indenização. Com isso, ampliava-se a distância desse tipo de regra com o que previa o Código Civil da época, defensor da “doutrina subjetiva”. (DINIZ, 2003, p. 155) Como efeito, dispensava-se a “indenização do direito comum a ser paga pelo empregador quando houvesse o pagamento da indenização estabelecida por este decreto-Lei”. (FARIAS, 2012, p. 43) O referencial teórico da responsabilidade objetiva prevaleceria até a Lei nº 5.316/67, “já sob os auspícios do regime militar”. (MATTA et al., 2011, p. 178)

Em 1960, a Lei nº 3.807, conhecida como a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), unificou a legislação referente aos Institutos de Aposentadorias e Pensões, e o Decreto nº 48.959 aprovou o

Regulamento Geral da Previdência Social. Matta e colaboradores (2011, p. 184) arriscam uma análise política sobre esse marco legal:

O advento da Lei Orgânica da Previdência Social demarca o final de uma etapa na história previdenciária do país, inscrita em um processo nascido nas contradições das tentativas de implantação do projeto nacional desenvolvimentista por governos que assumiram ora um viés autoritário (Estado Novo), ora uma faceta democrática (pós-1945).

O Decreto-Lei nº 293, de 23 de fevereiro de 1967, fase inicial da Ditadura Militar, dispôs sobre o seguro de acidentes do trabalho, e previa a transferência de responsabilidade do empregador pelo acidente de trabalho para a seguradora por ele contratada:

Art. 2º O risco de acidente do trabalho é responsabilidade do empregador, o qual fica obrigado a manter seguro que lhe dê cobertura. § 1º Ao fazer o seguro de acidentes do trabalho, o empregador transfere, à Entidade Seguradora, a responsabilidade de que trata este artigo, da qual fica desobrigado, salvo o direito regressivo desta última, na hipótese de infração do contrato de seguro. (BRASIL, 1967b)

Decreto-Lei que teve vida curta, por conta da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967, conhecida como Lei Passarinho, em referência ao influente militar e ex-ministro Jarbas Passarinho, que tratou de integrar o seguro de acidentes do trabalho à previdência social. A abrangência legal do acidente de trabalho foi, então, ampliada, e a sua comunicação passou a ser encaminhada à previdência social (isto é, ao INPS, ou Instituto Nacional da Previdência Social). A Lei nº 5.316 de 1967 foi a primeira a denominar a indenização provocada por acidente de trabalho com efeito de incapacidade parcial e permanente como auxílio-acidente:

Art. 7º A redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% (vinte e cinco por cento) garantirá ao acidentado, quando não houver direito a benefício

por incapacidade ou após sua cessação, e independentemente de qualquer remuneração ou outro rendimento, um “auxílio acidente” mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária, calculado sobre o valor estabelecido no item II do art. 6º e correspondente à redução verificada.

Parágrafo único. Respeitado o limite máximo estabelecido na legislação previdenciária, o auxílio de que trata este artigo será adicionado ao salário de contribuição, para o cálculo de qualquer outro benefício não resultante do acidente. (BRASIL, 1967c)

Antes, dispunha o art. 6º, inciso II: “aposentadoria por invalidez – valor mensal igual ao do salário de contribuição devida ao empregado no dia do acidente, não podendo ser inferior ao seu salário de benefício”. (BRASIL, 1967c) A Lei também previu o pagamento de pecúlio ao acidentado inválido e ao que teve reduzida parcial e permanentemente a sua capacidade laboral:

Art. 8º A redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem igual ou inferior a 25% (vinte e cinco por cento) garantirá ao acidentado um pecúlio resultante da aplicação da percentagem da redução à quantia correspondente a 72 (setenta e dois) vezes o maior salário-mínimo mensal vigente no País na data do pagamento do pecúlio. (BRASIL, 1967a)

A introdução do auxílio-acidente parece justificar uma nova orientação previdenciária voltada ao aproveitamento do trabalhador no papel que lhe é designado no regime capitalista. Assim, para a lógica da exploração, melhor o retorno do trabalhador ao serviço, mesmo que parcialmente produtivo, que a sua manutenção na qualidade de afastado junto à previdenciária, isto é, como improdutivo; mesmo que, para tanto, seja ele beneficiado com um pequeno valor pela Previdência.

Cohn e colaboradores (1985) observam que a aprovação dessa Lei foi precedida por algum debate público, com o autoritarismo e limites típicos do período repressivo da Ditadura Militar. Uma novidade

importante dessa nova lei se deu quanto ao marco teórico da responsabilidade: o risco profissional foi mantido, mas o órgão público passou a assumir o pagamento dos benefícios, mitigando-se a ideia de indenização. Com isso, “o sistema tarifário é substituído pelo pagamento de benefícios continuados e sucessivos: auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria por invalidez, pensão para dependentes e pecúlio”. (DINIZ, 2003, p. 155)

O Decreto nº 61.784, de 1967, regulamentou a Lei nº 5.316/67. O decreto normatizou o seguro de acidente de trabalho para os empregados em geral, os trabalhadores avulsos e os presidiários que exerciam atividade remunerada, com previsão de um auxílio-acidente em moldes próximos ao que viria a ser regulado posteriormente, em 1991:

Art. 23. O auxílio acidente será devido ao acidentado que sofrer redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% (vinte e cinco por cento) e não fizer jus a benefício por incapacidade, ou este já tiver cessado.

Art. 24. O auxílio acidente consistirá numa renda mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária e calculada, na mesma percentagem da redução de capacidade verificada, sobre o valor do salário-de-contribuição devido ao acidentado no dia do acidente, observado o disposto no artigo 35, não podendo ser inferior ao seu salário-de-benefício.

Parágrafo único. Quando o auxílio acidente for concedido após a cessação do benefício por incapacidade, o valor deste servirá de base para o cálculo daquele, se for superior ao previsto neste artigo. (BRASIL, 1967c)

Ao analisar o papel do então INPS nos acidentes de trabalho, Luiz Pavésio (1973) assim caracterizou o auxílio-acidente:

Auxílio acidente: consistirá em uma renda mensal, reajustável na forma da legislação previdenciária e calculada na mesma percentagem da redução de capacidade, verificada sobre o valor do salário de contribuição devido ao acidentado no dia

do acidente, não podendo ser inferior ao seu salário de benefício. Será devido ao acidentado que sofrer redução permanente da capacidade para o trabalho em percentagem superior a 25% e inferior a 60%.

Finalmente, a Lei nº 6.367, de 1976, que revogou o Decreto-Lei nº 7.036/44 e a Lei nº 5.316/67, tratou sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS, com uma forma mais precisa para o auxílio-acidente:

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

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

§ 2º A metade do valor do auxílio acidente será incorporada ao valor da pensão quando a morte do seu titular não resultar de acidente do trabalho.

§ 3º O titular do auxílio acidente terá direito ao abono anual.
(BRASIL, 1976)

Pela primeira vez, a norma revela a expressão “consolidação das lesões decorrentes do acidente” para se referir aos danos daquele segurado que se torna incapacitado parcial e permanentemente para o “exercício de atividade que exercia habitualmente”. Assim, passou-se a um novo parâmetro: o portador da sequela teria reduzida a sua capacidade laboral para a atividade que exercia habitualmente.

Com isso e em tese, a abrangência do benefício se ampliaria, pois a referência à atividade que exercia permitiria o acesso a um

maior número de segurados ao benefício. Por outro lado, ao dispor sobre lesão consolidada, a Lei abriu possibilidades de interpretações eventualmente restritivas ao segurado que se considerava titular do direito ao benefício. Elemento valioso do auxílio-acidente é seu caráter vitalício, previsto textualmente.

Nada mais coerente: sua justificativa relaciona-se ao prejuízo que alterou sua vida laboral, o qual provocou efeito indiscutível em seus rendimentos futuros e, de maneira direta ou indireta, em sua vida social e em sua subsistência. Não se trata de renda para se alimentar, mas de verba para compensar um prejuízo incomum e que o sujeitará a privações e limites.

Nesse sentido, o auxílio-acidente não pode ser confundido com aposentadorias ou outros benefícios que substituam salários, mas sim se aproximar de algo que dê sentido ao caráter indenizatório, de modo a configurar-se em compensação justa, daí a necessidade do traço vitalício, o que também igualaria o tratamento legal aos beneficiários, sejam eles mais jovens ou mais velhos.

A Lei propôs outro benefício, ao qual a princípio chamou de auxílio mensal, diferenciando-o do auxílio-doença e do auxílio-acidente, para a hipótese de sequelas caracterizadas por perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional. Esse benefício foi denominado auxílio suplementar:

Art. 9º O acidentado do trabalho que, após a consolidação das lesões resultantes do acidente, apresentar, como sequelas definitivas, perdas anatômicas ou redução da capacidade funcional, constantes de relação previamente elaborada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), as quais, embora não impedindo o desempenho da mesma atividade, demandem, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho, fará jus, a partir da cessação do auxílio-doença, a um auxílio mensal que corresponderá a 20% (vinte por cento) do valor de que trata o inciso II do Artigo 5º desta Lei, observando o disposto no § 4º do mesmo artigo.

Parágrafo único. Esse benefício cessará com a aposentadoria do acidentado e seu valor não será incluído no cálculo de pensão. (BRASIL, 1976)

O Decreto nº 79.037, de 24 de dezembro de 1976, que regulou a Lei nº 6.367/76, detalhou as hipóteses em que o auxílio suplementar deveria ser concedido: 1) o segurado, por conta do acidente, obriga-se a desempenhar sua função laboral com maior esforço que anteriormente; 2) sofrer alguma perda anatômica. Verifica-se uma preocupação maior com a saúde do trabalhador do que aquele veio produtivista do auxílio-acidente, sempre relacionado à incapacidade parcial para o trabalho em abstrato ou para a atividade laboral que antes exercia, ou nomeado como indenização, a depender da época e da norma. Quanto ao auxílio-acidente, o Decreto revela que a incapacidade que o justificaria referia-se à atividade que exercia na época, “mas não para outra”, conforme seu art. 19.

É curioso que ao ser assumido pela previdência social oficial em 1967, esta “verba”, garantida ao trabalhador vitimado por acidente do trabalho e que teve reduzida permanentemente sua capacidade laboral, passou a ser denominada de auxílio-acidente, sem que fosse caracterizada textualmente como indenização. Apenas em 1995, em alteração provocada pela Lei nº 9.032 ao texto original da Lei nº 8.213/91, é que o auxílio-acidente passou a ser nomeado como indenização.

Assim, o que antes havia em leis passadas sobre a necessidade de se indenizar aquele que sofreu acidente e se tornou parcialmente produtivo, recebeu uma denominação específica, tendo a Lei assumido textualmente, em 1995, a natureza jurídica indenizatória, já concebida na prática há anos.

Outra questão relevante para compreender a regra atual do auxílio-acidente: a Lei nº 8.213/91 suprimiu o auxílio suplementar e, ao dispor sobre o auxílio-acidente, parcialmente acolheu aquele benefício neste último, ao prever a hipótese prevista no inciso I

do art. 86, ao qual correspondia ao valor mais baixo para o benefício (30% do salário-benefício); vale lembrar o trecho: “redução da capacidade laborativa que exija maior esforço ou necessidade de adaptação para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional”. É o que José de Oliveira (1992, p. 240) afirma, peremptório: “O antigo auxílio suplementar passa agora a ser o auxílio-acidente de 30%”. Tratava-se do caso de incapacidade parcial e permanente que não impedia a continuidade da execução da atividade anterior, mas provocava maior esforço ao trabalhador.

Quanto à outra situação que justificava o auxílio suplementar – “perdas anatômicas” –, esta foi suprimida da legislação previdenciária. É um paradoxo em vista das novidades introduzidas pela Constituição de 1988, pois pela primeira vez, a previdência, a assistência e a saúde reuniam-se sob o manto da seguridade social, o que pronunciava uma articulação mínima entre esses três institutos de atenção à sociedade. O *caput* do art. 194 da CF não nos oferece outra leitura: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BRASIL, 1988)

No caso específico, foi a partir da pós-constituição (Lei nº 8.213, em seu texto de 1991) que perdas anatômicas decorrentes de acidentes do trabalho deixaram de ser cobertas pela previdência – exatamente quando a previdência e a saúde andam juntas pela mesma política geral de seguridade. A cobertura previdenciária obrigatória da previdência social pública, nos termos da Constituição, também não justificaria a exclusão daquela hipótese esquecida do auxílio suplementar, ao menos é o que se interpreta do seu texto original:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da Lei, a:

I – cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão.
(BRASIL, 1988)

Mesmo após a reforma neoliberal da previdência de 1998, os eventos relacionados a acidentes do trabalho continuam cobertos pela previdência social pública, independente de também sê-lo pelo setor privado (atual § 10º do art. 201). Necessário lembrar que o auxílio suplementar era devido para eventos de acidentes do trabalho, isto é, compunha, junto com o auxílio-acidente, a aposentadoria por invalidez, o auxílio-doença, a pensão por morte e os pecúlios por invalidez e por morte, o conjunto de benefícios previdenciários que cobriam os efeitos do acidente do trabalho na vigência da Lei nº 6.367/76.

Assim, a Lei nº 8.213/91, que até teria mais fundamento político e constitucional para manter a cobertura da vítima de acidente do trabalho que sofreu perdas anatômicas, não o fez. Sem essa hipótese, a regulamentação do auxílio-acidente se voltou quase que totalmente àquela preocupação produtivista, comentada anteriormente.

Foi a Lei nº 9.032/95 que desfez a exclusividade do auxílio-acidente em relação a acidentes do trabalho, ampliando-o para cobrir acidente “de qualquer natureza”. Se, em 1991, o segurado vitimado por acidente do trabalho perdeu os benefícios do auxílio suplementar e do pecúlio (ambos assegurados na Lei anterior), em 1995, deixou de ser tratado de maneira diferenciada, o que ocorria desde 1919. E a mesma Lei de 1995 nomeou o auxílio-acidente como indenização, como já observado.

Aí há um confronto desse instituto com o seu histórico, pois seu caráter indenizatório parece estar ligado à ocorrência de acidente do trabalho; assim tem sido tratado o pagamento desta verba compensatória: uma indenização pelo que sofreu em seu labor e a consequente responsabilização do seu patrão – de forma direta e objetiva inicialmente, e depois substituída parcialmente pela

cobertura previdenciária que passou a funcionar como seguro propriamente dito. No caso de ocorrência de acidente do trabalho, haveria indenização, mas em acidentes de outra natureza, como alargou a Lei nº 9.032/95, não pareceria a hipótese de se configurar como indenizatório o benefício.

Quadro 1 – As principais normas que regulamentaram benefícios de acidentes de trabalho no Brasil, e as respectivas Constituições vigentes

Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1988
Lei nº 3.724/19	Dec. nº 24.637/34	Dec-Lei nº 1.355/39	Lei nº 3.807/60	Dec-Lei nº 293/67	Lei nº 8.213/91
Dec. nº 13.498/19	Dec. nº 86/35	Dec-Lei nº 7.036/44		Lei nº 5.316/67	Lei nº 9.032/95
Dec. nº 4.682/23				Dec. nº 61.784/67	
				Lei nº 6.367/76	
				Dec. nº 79.037/76	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Posicionamentos dos especialistas sobre o auxílio-acidente

O esforço de compreender o auxílio-acidente solicita a investigação de como esse benefício tem sido pensado pelos analistas do direito previdenciário brasileiro. Do estudo das definições e conceitos elaborados pela doutrina, verifica-se uma tendência predominante de entender o benefício na exata maneira como ele é previsto na Lei, sem questionamentos relevantes quanto ao seu papel indenizatório, aos limites impostos pela Lei no que toca, por

exemplo, à incompatibilidade do auxílio com a aposentadoria, ou a outros aspectos.

Há um consenso entre os analistas sobre a natureza indenizatória do auxílio-acidente, independentemente de ser gerado por acidente do trabalho ou acidente de outra natureza. Alguns autores realçam a relação da indenização com o produtivismo, isto é, com a capacidade do trabalhador produzir como antes do acidente. A indenização, nesta linha, se dirige àquele que não mais trabalhará como antes, por haver um impedimento decorrente da saúde. Seguem as contribuições dos analistas:

O auxílio acidente consiste em benefício previdenciário concedido, como indenização, ao segurado quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (TSUTIYA, 2007, p. 307)

Atualmente, é concedido como o pagamento de indenização mensal, quando após a consolidação das lesões decorrentes de *acidentes de qualquer natureza*, resultar sequelas que impliquem a redução da capacidade de labor do segurado. (HORVATH JÚNIOR, 2010, p. 317)

O auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultaram sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. (DAVI, 2012, p. 211)

Outros autores fixam-se em definições que seguem o decreto, com exigências que constam neste, mas não na Lei; um desses seria a obrigação de demonstrar que a perda seria “definitiva”, como observa Kertzman (2012). Nesse caso específico, algumas dessas definições se apresentam:

É o benefício que é concedido, como indenização, ao segurado empregado, exceto doméstico, trabalhador avulso, segurado

especial e ao médico-residente que estiver recebendo auxílio-doença, quando a consolidação das lesões decorrentes de acidente (inclusive de acidente de trabalho) resultarem em sequela definitiva que implique redução da capacidade para o trabalho e/ou impossibilite o desempenho da atividade exercida na época do acidente. (VIEIRA, 2011, p. 119-120)

Auxílio acidente é o benefício a que tem direito o acidentado que, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar sequela definitiva que influa negativamente em sua capacidade laborativa. (BRAGANÇA, 2011, p. 416-417)

O auxílio acidente nos termos do art. 86 da Lei nº 8.213/91 é devido ao segurado após a consolidação das lesões que tenham ocasionado perda parcial e definitiva da capacidade laborativa (possui função indenizatória da perda parcial da capacidade laborativa). (VIANNA, 2010, p. 544-545)

A relação com o desempenho é lembrada inclusive para resgatar o texto da redação original da Lei (de 1991):

Auxílio acidente é o benefício previdenciário devido, como indenização, ao segurado empregado, exceto o doméstico, ao trabalhador avulso e ao segurado especial quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultar em sequela definitiva 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 INSS. (VIANNA, 2010, p. 544-545)

Com efeito, será concedido ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução de capacidade para o trabalho que habitualmente exercia ou mesmo impossibilidade de desempenho dessa atividade, uma vez que possível a reabilitação profissional para outra que garanta a subsistência do segurado. (AMADO, 2012, p. 572)

Identifica-se, em geral, pouca preocupação com a saúde do segurado que, afinal, restou sequelado. O vínculo constitucional estabelecido em 1988 entre saúde e previdência não é lembrado, ao tempo em que se verifica aderência integral à ideologia produtivista na norma.

Os estudiosos da previdência analisam o auxílio-acidente ainda quanto à sua oportunidade, ressaltando o que já é previsto na Lei. Não se vê críticas quanto à Lei ser justa ou se comporta algum grau de injustiça. Os analistas não chegam a isso e nem exploram o que as decisões judiciais sobre o assunto têm indicado para ampliar a abrangência do benefício. Assim, ainda quanto à relação entre o auxílio e a capacidade parcial de trabalho, tem-se que:

O auxílio acidente é benefício atribuído ao trabalhador segurado da previdência social que tem sua capacidade laborativa reduzida. A recuperação da capacidade de trabalho, na situação de acidente de qualquer natureza, após consolidadas as lesões sofridas, é parcial. Inocorre incapacidade total (que daria ensejo ao recebimento de outro benefício: a aposentadoria por invalidez). Apresenta-se, isto sim, incapacidade relativa para o trabalho, como sequela do acidente sofrido. (GONÇALVES, 2002, p. 225)

É, portanto, um benefício de prestação continuada pago pelo INSS ao segurado que ficou incapacitado para o trabalho parcialmente em decorrência de acidente ou doença do trabalho. (BACHU; AIELLO, 2009)

O auxílio acidente é um benefício previdenciário pago mensalmente ao segurado acidentado como forma de indenização, sem caráter substitutivo do salário, pois é recebido cumulativamente com o mesmo, quando, após a consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza – e não somente de acidentes de trabalho –, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho habitualmente exercia – Lei nº 8213/91, art. 86, *caput*. (CASTRO; LAZZARI, 2011, p. 684)

O auxílio acidente é o benefício pago ao trabalhador que sofre um acidente e fica com sequelas que reduzem sua capacidade para o trabalho. (GODOY, 2011, p. 149)

A peculiaridade do benefício como indenização é realçada:

O auxílio acidente é o único benefício com natureza exclusivamente indenizatória. Visa ressarcir o segurado, em virtude de acidente que lhe provoque a redução da capacidade laborativa. (IBRAHIM, 2009, p. 669)

O auxílio acidente indeniza o segurado das sequelas que remanescem do acidente, mesmo após a cessação do auxílio-doença. As sequelas implicam em redução da capacidade de trabalho do segurado.

[...]

Por ter caráter indenizatório, o auxílio acidente pode ser acumulado com outros benefícios pagos pela Previdência Social, exceto a aposentadoria. (BALERA, 2011, p. 407)

A natureza do auxílio acidente é indenizatória. O objetivo é indenizar o segurado pelo fato de não ter plena capacidade de trabalho em razão do acidente. No caso de acidente de trabalho, o pagamento pela Previdência Social do auxílio acidente não exclui a responsabilidade civil da empresa ou de terceiros (RPS, art. 342). (GOES, 2011, p. 241)

O auxílio acidente é o único benefício previdenciário com natureza exclusivamente indenizatório, não se destinando a

substituir a remuneração do segurado, e sim servir de acréscimo aos seus rendimentos, em decorrência de um infortúnio que reduziu a sua capacidade laborativa. (AMADO, 2012, p. 572)

Assim o auxílio acidente tem por finalidade indenizar o segurado (empregado, trabalhador avulso, segurado especial e médico residente, exceto empregado doméstico), em virtude de acidente que lhe provoque a redução da capacidade laborativa, conforme as situações discriminadas no anexo III do Regulamento da Previdência Social. (NEVES, 2012, p. 235)

Schwarz (2012, p. 189) registra algumas variações importantes dessa indenização previdenciária quanto à sua implantação:

Quando o segurado em gozo de auxílio acidente fizer jus a um novo auxílio acidente, em decorrência de outro acidente ou de doença, serão comparadas as rendas mensais dos dois benefícios e mantido apenas o benefício mais vantajoso. O auxílio acidente será suspenso quando da concessão ou da reabertura do auxílio-doença, em razão do mesmo acidente ou de doença que lhe tenha dado origem, e restabelecido após a cessação do auxílio-doença concedido ou reaberto.

Já Oliveira (2011, p. 51) alerta para as condições de concessão da indenização:

Para concessão do auxílio acidente não é exigido tempo mínimo de contribuição, mas o trabalhador deve ter qualidade de segurado e comprovar a impossibilidade de continuar desempenhando suas atividades, por meio de exame da perícia médica da Previdência Social.

Ainda quanto ao vínculo estabelecido pela Lei entre o auxílio-acidente e a redução da capacidade produtiva do segurado, é sensato concluir que a intenção da norma poderia se direcionar apenas aos efeitos na vida produtiva do trabalhador, independente de consequências em seu cotidiano não laboral. Sendo assim, te-

ríamos uma previdência social focada exclusivamente na relação do trabalho, seja o evento gerador vinculado ou não a essa relação.

Como dito antes, haveria aí um descolamento da previdência à ideia de seguridade, que absorve a saúde e a assistência, pois a previdência (preocupada com a capacidade produtiva) não dialogaria com a saúde (em geral do segurado, não apenas quanto à capacidade de produzir). Um descolamento do contexto histórico em vista do que dispôs a Constituição em 1988, mas não apenas: ao privilegiar o aspecto da capacidade produtiva, a Lei (e no mesmo caminho, os analistas aqui pesquisados) promove um retorno à Inglaterra dos meados do século XIX no que toca às reflexões sobre a saúde do trabalhador.

Em sua origem, a preocupação quanto à saúde dos trabalhadores justificava-se na tentativa da empresa antecipar-se aos motivos que provocariam ausências de trabalhadores e seus efeitos negativos na produção. Foi o surgimento do que veio se chamar Medicina do Trabalho e que da Inglaterra ganhou espaço na regulamentação de normas pelo mundo afora:

A implantação de serviços baseados neste modelo rapidamente expandiu-se por outros países, paralelamente ao processo de industrialização e, posteriormente, aos países periféricos, com a transnacionalização da economia. A inexistência ou fragilidade dos sistemas de assistência à saúde, quer como expressão do seguro social, quer diretamente providos pelo Estado, via serviços de saúde pública, fez com que os serviços médicos de empresa passassem a exercer um papel vicariante, consolidando, ao mesmo tempo, sua vocação enquanto instrumento de criar e manter a dependência do trabalhador (e freqüentemente também de seus familiares), ao lado do exercício direto do controle da força de trabalho. (MENDES; DIAS, 1991, p. 342)

Após a 2ª Guerra, o modelo de exames médicos do trabalhador se verificou insuficiente e a medicina do trabalho deu lugar

à saúde ocupacional, que se posicionou para investigar também o ambiente de trabalho, com a finalidade de “controlar os riscos ambientais”. Uma mudança que passou a influenciar as normas, como se deu com a regulamentação do Capítulo V da CLT e a posterior Portaria nº 3.214/74, do Ministério do Trabalho.

No entanto, os ventos libertários dos movimentos sociais, em diversos países europeus e nos Estados Unidos, ao longo dos anos 1960 do século passado, promoveram mudanças culturais e políticas, e afetaram a proposta de uma saúde ocupacional, que ocorria então sem a escuta do trabalhador. Diante da crítica contestatória, passou-se a um modelo que buscava contemplar os interesses daquele que vivia diretamente do trabalho, e que foi denominado como Saúde do Trabalhador, com acolhida no Brasil pelo texto constitucional em 1988 (Art. 200, II) e pela Lei instituidora do SUS (Art. 6º, Lei nº 8.080/90).

A política de saúde do trabalhador se diferencia da inicial medicina do trabalho e da saúde ocupacional por mirar o trabalhador, e não a produção. Trata-se de mudança que amplia a preocupação de evitar acidentes e doenças do trabalho, a ponto de superar, para seus defensores, a importância da produção. Uma inversão da lógica: o prioritário passa a ser um ambiente de trabalho saudável e equilibrado (BRASIL, 1988, Art. 225) e não a produção de mercadorias e de serviços indiferentes à saúde dos trabalhadores.

Em termos de história recente do país, é previsível que a mudança de paradigma não provoque imediata mudança no que vem sendo feito há anos, até pela resistência ao novo e pela coisificação do que aparentemente sempre foi. Aspecto relevante, nessa situação, é a resistência patronal à possibilidade de fiscalizações consistentes dos órgãos públicos no interior das empresas em de-

fesa da saúde dos trabalhadores.⁷ Com isso, as relações de trabalho no Brasil ainda testemunham ambientes de trabalho agressivos à saúde do trabalhador, e as condutas patronais, muitas vezes, ainda se identificam com a medicina do trabalho do século XIX. Observem-se, quanto a isso, os exames médicos admissionais ou periódicos que são comumente realizados, mais interessados em selecionar pessoas saudáveis para a produção do que na saúde propriamente dita do trabalhador:

O trabalhador doente pode ser excluído antes da admissão ou posteriormente por meio de avaliações periódicas, quando se omite a informação do diagnóstico de doença do trabalho do próprio trabalhador ou das instituições, com a sonegação da notificação obrigatória. Quando a invalidez temporária ou permanente do trabalhador se confirma, comumente essas práticas se voltam para a demissão do trabalhador e não para o seu tratamento ou para sua reabilitação profissional. (PENA; GOMES, 2011, p. 113)

Enfim, se é possível tecer uma crítica à regra do auxílio-acidente como tendente a se ocupar prioritariamente da produção e não do segurado, posição que tem o acompanhamento acrítico de analistas, ao investigar a postura do judiciário pode-se concluir que, a princípio, não tem sido esse o posicionamento anotado pela jurisprudência, que se volta para a defesa da saúde do trabalhador e não, por assim dizer, para a saúde da produção.

Posturas dos tribunais

O auxílio-acidente pode ser apreciado tanto por tribunal estadual, na hipótese de acidente do trabalho, quanto por tribunal fe-

⁷ Resistência patronal que conta com interpretações jurídicas conservadoras, como aquela que busca resguardar o direito à propriedade privada, limitando a extensão da função social, como meio de evitar as fiscalizações. Exemplo dessa interpretação se verifica em Sússekind e Carvalho (1995, p. 197-198).

deral, em acidentes de outras origens. Segue-se a análise de ambos, e mais a visão do Superior Tribunal de Justiça, que aprecia recursos nas duas hipóteses.

Pode-se tomar como exemplo o conjunto de ações relacionadas à defesa de trabalhadores baianos da petroquímica, das telecomunicações e dos correios, tendo como objetivo a concessão do auxílio-acidente, cujos resultados sinalizam a postura do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia.

Nos julgados abaixo, verifica-se que o Tribunal não se prendeu apenas à apreciação da incapacidade, mas se estendeu também à defesa da saúde do trabalhador. As ações originaram-se da negativa do INSS em conceder administrativamente o benefício decorrente de incapacidade gerada por doenças ou acidentes do trabalho. Nesses casos, o trabalhador chegou a ser afastado, recebeu a alta médica e o INSS não observou a aplicação do art. 86 da Lei nº 8.213/91. Além da atenção à saúde, o Tribunal considerou a presença dos elementos exigidos na norma: a incapacidade laboral, o caráter irreversível das lesões e o início do benefício a partir da cessação do auxílio-doença. Aos julgados:

Está pacificado o entendimento pretoriano no sentido de que o trabalhador portador de lesões na região cervical, que resulte em incapacidade laborativa, tem direito ao auxílio acidente, sendo irrelevante que a incapacitação seja plena, haja vista seu caráter irreversível. Apelo improvido. 4ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 32696-3, de Salvador. Relator Des. João Pinheiro. Julgado em 07/10/1998 (DPJ, 28/29 nov. 1998).⁸

Apelação Cível – Procedimento Sumário. Auxílio Acidente. Exigibilidade desde o oficial reconhecimento da ocorrência cessatória ou restrigente da capacidade laboral. Exercício postulatorio incompleto e rotineiro. Honorários advocatícios

⁸ Esta nota e as subsequentes foram retiradas do DPJ, DJ. Algumas decisões pesquisadas não se encontram mais disponíveis nas páginas eletrônicas dos tribunais consultados.

parcimoniosamente fixados. Lesionado o trabalhador, assegura-se-lhe, como de absoluto direito, a percepção de auxílio acidente, a partir do judicialmente provado reconhecimento, pela instituição previdenciária, da ocorrência cessatória ou restrigente da sua força produtiva, infundindo, as ações em tal espécie, dada sua sumariedade ritualística e a franca acessibilidade das pertinentes fontes de direito, fixação de honorários advocatícios no limite de que trata o art. 2º, 3º, do CPC. Recurso parcialmente provido. 1ª Câmara Cível. [Apelação Cível nº 42.305-0, de Salvador. Relator Des. Eduardo Jorge Mendes de Magalhães. Julgado em 15/04/1998]. (BRASIL, 1998a)

Acidente de Trabalho. Prova existe nos autos que demonstram a incapacidade parcial e irreversível do apelante, que leva, desenganadamente a conclusão que, se no corpo humano não há membros ou órgãos sem função, a redução ou perda de qualquer deles importa em diminuição do rendimento laboral e/ou exige maior esforço para o exercício das atividades rotineiras. In casu, há que se considerar ainda as perdas sociais pelo isolamento causado pela perda da audição. Reforma da sentença impugnada, e fixação de percentual de 60% por tratar de incapacidade parcial. 3ª Câmara Cível. [Apelação Cível nº 45549-4, de Salvador. Relator Des. José Geminiano da Conceição. Julgado em 21/03/2001]. (BRASIL, 2001)

Nos casos seguintes, os desembargadores observaram aspectos que dizem respeito à proteção à saúde, mesmo que preventiva, para dar ainda mais substância às suas decisões. No primeiro caso, o grau mínimo de perda auditiva do segurado não figura como óbice ao benefício, que deve ser concedido até para evitar a exposição ao ruído e agravar as lesões. E no seguinte, o Tribunal considera a extensão do dano a ser indenizado, uma vez que o prejuízo não se limita à incapacidade laboral, mas também à vida social e familiar.

Acidente de Trabalho. Trabalhador acometido de disacusia neurosensorial bilateral em razão do trabalho por ele desenvolvido. Irrelevância de disacusia em grau mínimo. Possibili-

dade de agravamento da lesão se exercida a função habitual em qualquer ambiente ruidoso. Benefício devido. Termo inicial da concessão do benefício será o da cessão do auxílio-doença. Aplicação de percentual. Aplicação do art. 87 parágrafo 1º da Lei nº 8.213/91. Honorários advocatícios devidos em razão da complexidade da causa. Recurso improvido. 2ª Câmara Cível. [Apelação Cível nº 32393-7, de Salvador. Relator Des. Acy Ferreira Dias. Julgado em 05/05/1998]. (BRASIL, 1998b)

Constatada a lesão e a sequela, bem como o nexo causal, é de se conceder o benefício, mesmo que o grau seja mínimo pois, face ao caráter social da Lei da infortunistica, não só o maior esforço para o exercício específico da função laboral, mas também a vida social e familiar ensejam a outorga do benefício. Interpretação da Súmula nº 44 do Superior Tribunal de Justiça. 3ª Câmara Cível. Apelação Cível nº 47.785-6, de Salvador. Relator Des. Manoel Moreira. Julgado em 14/04/1999 (DJ de 08/09 maio 1999)

A sensibilidade dos julgadores é compreensível em vista da proteção à saúde, bem constitucionalmente tutelado e envolvido nas ações referentes a sequelas físicas ou psíquicas no segurado, sejam elas decorrentes ou não da atividade laboral. O olhar mais amplo e sistêmico da demanda provocou julgamentos que refletiram a necessária proteção à saúde, mesmo que esta não constasse de forma explícita do julgamento ou fosse seu objeto, em evidente envolvimento entre previdência social e saúde, fator que, como visto, não se percebe na regulamentação do auxílio-acidente após a Constituição de 1988.

Ao tratar do auxílio-acidente, a Justiça Federal delimita o que não lhe seria competente, a exemplo do primeiro julgado, e o que seria da sua competência, conforme as duas decisões seguintes, todas do Tribunal Federal Regional da 1ª Região:

Constitucional. Previdenciário e processual civil. Acidente de trabalho. Concessão de auxílio acidente. Competência da

Justiça Estadual. Art. 109, I, da CF/88. Súmulas 501/STF e 15/STJ. Remessa dos autos do Tribunal Estadual competente. 1. Nos termos do art. 109, I, da CF/88, compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar ação de reajuste, revisão de cálculo e restabelecimento de benefício decorrente de acidente do trabalho, em razão do objeto da causa manter a natureza acidentária. Precedentes do STF, STJ e deste Tribunal. 2. Entendimento, inclusive, sumulado (Súmulas 501/STF e 15/STJ). 3. Em se tratando de ação proposta visando a concessão de benefício decorrente de acidente de trabalho, a apelação da parte autora deve ser apreciada pelo Tribunal Estadual competente, e não por esta Corte, uma vez que o juiz sentenciante não se encontrava, na hipótese, no exercício de jurisdição federal. 4. Reconhecida, de ofício, a incompetência desta Corte para processar e julgar o presente feito, determinando, conseqüentemente, a remessa dos autos ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais. [Apelação Cível 2006.01.99.006722-3/MG. Relatora: Desembargadora Federal Neuza Maria Alves da Silva. Convocada: Juíza Federal Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de Medeiros (Conv.). 2ª Turma; data da decisão: 30/08/2006]. (BRASIL, 2006c)

Previdenciário. Concessão de benefício diverso do requerido. Sentença extra petita não configurada. Auxílio acidente. Termo inicial. Antecipação dos efeitos da tutela na sentença. Possibilidade. Imposição de multa afastada. 1. Diante da relevância social da matéria, pode o juiz conceder benefício previdenciário diverso daquele que foi pleiteado, observando os requisitos legais, sem que se caracterize sentença extra petita. 2. Acidente automobilístico que não guarda qualquer relação com o trabalho exercido. Configurada a competência da Justiça Federal para apreciação do benefício previdenciário decorrente. Precedente (AC 2003.36.00.009738-8/MT). 3. De acordo com o art. 86 da Lei nº 8.213/91, é devido o auxílio acidente ao segurado, que, em decorrência de acidente de qualquer natureza, tenha sua capacidade laborativa reduzida, ficando impossibilitado de realizar suas atividades habitu-

ais. [...]. 8. Ante o exposto, dou provimento a apelação da ré, ao recurso adesivo da autora e à remessa oficial. [Apelação Cível 2001.35.00.009304-0/GO. Relator: Desembargador Federal Francisco de Assis Betti. Convocada: Juíza Federal Mônica Jacqueline Sifuentes Pacheco de Medeiros (Conv.). 2ª Turma; decisão: 24/10/2007]. (BRASIL, 2007)

Como as ações no âmbito do judiciário federal, também aquela que tem por objeto o auxílio-acidente acompanha a regra referente aos juizados especiais, como demonstra a decisão abaixo do TRF da 4ª Região:

Previdenciário. Auxílio acidente. Salário-de-Benefício. Art. 201, § 2º CF e art. 33 Lei de Benefícios. Renda do benefício inferior ao salário mínimo. Possibilidade. Art. 86, § 1º da Lei nº 8.213/91. Valor da causa. Competência dos Juizados Especiais Federais. Art. 3º da Lei nº 10.259/01. 1. O auxílio acidente incidirá no percentual de 50% sobre o salário-de-benefício, sendo que este último não poderá ser inferior a um salário-mínimo, de acordo com a previsão legal. 2. Em se tratando de valor da causa inferior ao equivalente a sessenta salários mínimos na data do ajuizamento, competente o Juizado Especial Federal o julgamento da demanda. Agravo de Instrumento 5013063-72.2011.404.0000. 5ª Turma, Relator Desembargador Federal Rogério Favreto, julgado em 17/04/2012. (BRASIL, 2012o)

Talvez a falta de costume em julgamentos que tenham como objeto o auxílio-acidente possa provocar certa confusão com outros benefícios previdenciários, como o auxílio-doença, conforme revela o trecho de decisão (também do TRF da 1ª Região) abaixo transcrita:

Previdenciário. Mandado de Segurança. Adequação da via eleita. Aposentadoria proporcional. Concessão. Conversão de tempo especial em comum. Comprovação. Ruído. Legislação aplicável. Auxílio acidente. Efeitos patrimoniais. Juros. Correção monetária. [...]. 6. O benefício auxílio acidente é devido em razão de incapacidade temporária, enquanto per-

manecer a inabilidade do segurado para o exercício de suas atividades habituais, consoante o disposto no art. 59 da Lei nº 8.213/91. A incapacidade temporária do impetrante cessou em julho de 1998. [...]. [Apelação em Mandado de Segurança 2003.38.00.012448-9/MG. Relator: Juiz Federal Guilherme Mendonça. Doepler. Órgão Julgador: 3ª Turma Suplementar; data da decisão: 29/02/2012]. (BRASIL, 2012p)

As demandas judiciais apreciadas pelo Superior Tribunal de Justiça que envolvem o auxílio-acidente no tocante à aplicação do benefício (decorrente ou não de acidente de trabalho) e ao seu caráter indenizatório realçam a preocupação com a saúde do trabalhador. Nesse sentido, a perda auditiva, por exemplo, mesmo em grau mínimo, garante o direito ao auxílio-acidente.

Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Benefício previdenciário. Disacusia. Grau mínimo. Súmula nº 44/STJ. Incidência. Juros de mora. Lei nº 1.960/09. Aplicação imediata. 1. A eg. Terceira Seção desta Corte Superior de Justiça consolidou entendimento no sentido de que, estando comprovados nos autos a perda auditiva, o nexo causal e a redução da capacidade laboral, o simples fato de a deficiência se enquadrar em percentual inferior ao mínimo previsto na Tabela Fowler não afasta o direito à concessão do benefício. 2. Tem incidência imediata a Lei n.º 11.960/09, que disciplina a atualização monetária para os casos de condenação da Fazenda Pública. 3. Agravo regimental parcialmente provido. [Processo AgRg no Ag 1239753/SP. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0196216-o. Rel. Ministro Og Fernandes, 6ª Turma; julgado em 18/10/2011.] (BRASIL, 2011a)

A incapacidade parcial para a atividade que o segurado exercia deve ser comprovada:

Agravo Regimental no Agravo de Instrumento. Auxílio acidente. Requisitos. Art. 86 da Lei nº 8.213/91 (com a redação dada pela Lei nº 9.528/97). Redução da capacidade laboral.

1. Nos termos do art. 86 da Lei n.º 8.213/91, com a redação dada pela Lei n.º 9.528/97, “o auxílio acidente será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia”. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. [AgRg no Ag 1224041/MG. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0170126-6. Relator Ministro Og Fernandes. Sexta Turma; julgado em 31/05/2011]. (BRASIL, 2011b)

Mesmo na hipótese de possibilidade de reversão da lesão que justificou a concessão do benefício, deve ele ser garantido, aspecto que destaca o caráter indenizatório, pois o dano ocorreu e causou prejuízos econômicos ao segurado e estes podem ser irreversíveis mesmo que a lesão não seja:

Previdenciário. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento. Benefício de auxílio acidente. Moléstia reversível. Irrelevância. Agravo improvido. 1. O julgado da Corte a quo consignou que a moléstia da qual padece o obreiro é reversível, portanto, não indenizável. No entanto, tal entendimento vai de encontro com a remansosa jurisprudência desta Corte que se firmou no sentido de que a reversibilidade da moléstia é irrelevante para a percepção do benefício acidentário. 2. Agravo regimental improvido. AgRg no Ag 621612/SP. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2004/0104583-5. [Relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, 6ª Turma; Julgamento 24/05/2005]. (BRASIL, 2005a)

Recurso Especial. Previdenciário. Auxílio acidente. Possibilidade de reversão. Tratamento. Cirurgia. Possibilidade de concessão do benefício. Comprovada a natureza permanente das lesões adquiridas por esforços repetitivos, não se pode condicionar a concessão do benefício previdenciário à possível reversão da incapacidade. Revelando o quadro fático que a autora sofre de tenossinovite em razão de esforços repetitivos no desempenho de suas atividades profissionais, não se pode afastar

a natureza permanente da incapacidade laboral, sob alegação de se tratar de moléstia reversível pela interrupção dos movimentos repetitivos. Recurso provido. REsp 604394/SP. [Recurso Especial 2003/0199467-2. Relator Ministro José Arnaldo da Fonseca, 5ª Turma; Julgamento 07/04/2005]. (BRASIL, 2005b)

Segundo o STJ, a ausência de concessão anterior do auxílio-doença não prejudica o auxílio-acidente, embora venha a provocar atraso no início do auxílio-acidente:

Previdenciário. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento contra decisão que negou provimento ao Agravo de Instrumento. Auxílio acidente. Ausência de concessão de Auxílio doença e de requerimento administrativo. Termo inicial. Data da citação. Agravo Regimental do INSS desprovido. 1. A Terceira Seção desta Corte, no julgamento do REsp. 1.095.523/SP, representativo de controvérsia e de relatoria da doutra Ministra Laurita Vaz, pacificou o entendimento de que, não havendo concessão de auxílio-doença, bem como ausente o prévio requerimento administrativo para a concessão do auxílio acidente, como no caso, o termo a quo para o recebimento desse benefício é a data da citação. 2. Não tendo o segurado se insurgido contra o acórdão recorrido que fixou o termo inicial da concessão do benefício na data do laudo pericial e em virtude da proibição de *reformatio in pejus*, mantém-se o julgado proferido pelo Tribunal de origem. 3. Agravo Regimental do INSS desprovido. [AgRg no Ag 929896/RJ. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2007/0173834-5. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Quinta Turma; julgado em 29/04/2010]. (BRASIL, 2010a)

Outra questão relevante apreciada pelo STJ que nos auxilia no esforço de compreensão do auxílio-acidente é o seu reconhecimento enquanto benefício de natureza diferenciada dos demais e que, por conta disso, deixa de ser objeto de compensação:

Agravo Regimental no Recurso Especial. Previdenciário. Compensação entre auxílio doença e auxílio acidente. Impossibilidade. 1. Inexistindo qualquer fundamento apto a afastar as razões consideradas no julgado ora agravado, deve ser a decisão mantida por seus próprios fundamentos. 2. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento no sentido da impossibilidade de compensação entre auxílio-doença e o benefício do auxílio acidente, uma vez que possuem naturezas distintas, sendo o segundo devido a partir da cessação do primeiro. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. AgRg no REsp 957688/SP. [Agravo Regimental no Recurso Especial 2007/0126800-5. Relator Ministro Adilson Vieira Macabu (Desemb. Conv. do TJ/RJ), Quinta Turma; julgado em 14/04/2011]. (BRASIL, 2012c)

A relevância está em que ao não admitir a possibilidade de compensação, o STJ estabelece uma linha divisória entre benefícios de naturezas distintas, reflexão que pode ter consequências em outras situações, mais especificamente, naquela prevista na Lei nº 8.213/91, com a alteração de 1997, que veda o acúmulo do auxílio-acidente com qualquer aposentadoria. O STJ considera que são benefícios que não se misturam e assim põe em dúvida o impedimento de acumulação.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal decidiu, com efeito de repercussão geral (Recurso Extraordinário 613.033/SP), após a matéria ter ficado à espera de definição e sob a relatoria do ministro Dias Tóffoli, pela impossibilidade de majoração para 50% do salário-benefício, o valor do auxílio-acidente concedido antes da Lei nº 9.032/95, nas hipóteses de 30% ou 40%. O texto da ementa em tal julgamento é o seguinte: “Direito Previdenciário. Revisão de benefício. Auxílio-acidente. Lei nº 9.032/95. Benefícios concedidos antes de sua vigência. Inaplicabilidade. Jurisprudência pacificada na Corte. Matéria com Repercussão Geral. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”. (BRASIL, 2011d)

Outros temas relevantes sobre auxílio-acidente foram apreciados pelo STF. Sob a relatoria do ministro Ayres Brito, foi reconhecido o direito ao auxílio-acidente aplicando-se lei posterior ao acidente, por ser mais benéfica ao segurado, conforme o seguinte entendimento:

Agravo Regimental. Recurso Extraordinário. Previdenciário. Auxílio acidente. Cálculo. Lei nº 9.032/95. Data da propositura da ação. Possibilidade. Em que pese haver o segurado contraído a doença profissional sob a égide da Lei nº 8.213/91, o fato é que, conforme decidido pela Corte de origem, na data da propositura da presente ação já vigorava disposição legal nova (Lei nº 9.032/95), de ordem pública, mais benéfica ao trabalhador, e que deve ser observada, ainda que mais gravosa à recorrente. [Precedentes: AI 205.858-AgR, Rel. Min. Marco Aurélio, e AI 306.092-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, ambos da Segunda Turma. Agravo regimental a que se nega provimento]. (BRASIL, 2008)

Sob o manto da legislação anterior à atual Constituição, em 1980, na relatoria do ministro Cunha Peixoto, firmou-se compreensão sobre o início do pagamento do auxílio-acidente, a partir da cessação do auxílio-doença. A ementa então aprovada pelo STF teve a seguinte redação:

Acidente de Trabalho. Auxílio acidente. Reconhecido ser a incapacidade decorrente do acidente, o auxílio acidente deve ser pago a partir da época em que cessou o pagamento do benefício por incapacidade, e não do laudo pericial. Recurso Extraordinário conhecido e provido.

O Tribunal julgou também pela não necessidade de conclusão da via administrativa para ajuizar ação judicial, em processo que teve como relator o ministro Firmino Paz, embora haja forte tendência atual para a revisão dessa conduta:

A Jurisprudência, hoje, pacífica, do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que, nos litígios decorrentes de acidente do trabalho, não está o acidentado dependente de prévio exaurimento, na via administrativa, do pedido, para ingressar na via judicial. Recurso Extraordinário conhecido e provido.

Da análise dos julgados, desde aqueles do TJBA aos do STF, é possível perceber uma razão em que predomina, mesmo de forma dispersa, a preocupação quanto à proteção ao segurado, sob a forma de garantia ao direito à saúde e ao bem-estar. Também é possível concluir que o movimento jurisprudencial tem atendido, de certa maneira, o apelo dos segurados quanto à amplitude do benefício, desgarrando-o parcialmente da ideologia produtivista da norma.