



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

PROCESSO Nº: 84093971

NOME: Gerência da Junta Médica

ASSUNTO: Consulta

Parecer nº 577/2020 - SEAA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. SERVIDORES VINCULADOS AO RGPS. COVID-19. SERVIDORES DA LINHA DE FRENTE. DOENÇA OCUPACIONAL. EMISSÃO DE CAT. POSSIBILIDADE.

I – Relatório.

Cuidam os autos de consulta formulada pela Gerência da Junta Médica a respeito do preenchimento da Comunicação de Acidente de Trabalho – CAT em caso de servidor que venha a ser acometido pela COVID-19, tendo em vista que a decisão proferida nos autos da ADI 6346, pelo STF, tem gerado muitas dúvidas.

Cumpre esclarecer que a presente análise se restringe a servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, tendo em vista que não existe previsão legal para emissão de CAT para servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência – GOIANIAPREV.

Com efeito, é o que importa relatar.

II – Fundamentação.

II.01 – Da Natureza Jurídica do Parecer. Da Responsabilidade do Parecerista. Jurisprudência. Doutrina.



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

De início, convém pontuar que o parecer jurídico, no presente caso, é **meramente opinativo**, não sendo, pois, **vinculante**, de modo que não tem o condão de compelir a Administração a emitir decisão sobre o assunto, nos moldes do que fora ilustrado pelo ex-Ministro Joaquim Barbosa, no STF, no julgamento do MS 24.631. Assim sendo, **quem decide é o gestor/administrador que exara ato administrativo com conteúdo decisório, podendo fundar-se, ou não, em parecer emanado desta Procuradoria, desde que o faça motivadamente**¹.

A natureza jurídica do parecer jurídico é de Ato da Administração, especificamente relativo à opinião jurídica em sede consultiva sobre determinada questão controvertida, não externando, pois, manifestação de vontade, razão pela qual é inapto a produzir efeitos no âmbito jurídico.

Corroborando este quadro, cumpre trazer à lume a previsão do artigo 45, III, da L.C. 313/2018, o qual menciona que os procuradores desta casa detêm imunidade quanto às opiniões emitidas em pareceres jurídicos, a saber:

Art. 45. O ocupante do cargo de Procurador do Município exerce função essencial à justiça e ao controle da legalidade dos Atos da Administração Pública Municipal, gozando de independência funcional técnica/científica, bem como das prerrogativas inerentes à atividade advocatícia, além daquelas afetas às carreiras de Estado da Advocacia Pública, e das seguintes:

III- imunidade e autonomia funcional quanto às opiniões de natureza técnico-científica emitidas em parecer, petição ou qualquer arrazoado produzido em processo administrativo ou judicial, não podendo ser constrangido, de qualquer modo ou forma, a agir em desconformidade com a sua consciência ético profissional, sempre na defesa do interesse público;

Sendo assim, todos os apontamentos realizados, individualmente considerados ou em seu conjunto, representam a análise jurídica desta especializada sobre o prisma estritamente técnico-jurídico, sendo necessário, em qualquer caso, decisão do órgão responsável acerca da matéria.

¹ Art. 51, VII, da Lei Municipal n. 9.861/16.



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

Com isto, vejamos mais a fundo o caso admoestado.

II.02 – Da Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT

Cinge-se a controvérsia em saber se a COVID-19 deve ser caracterizada como doença ocupacional ou não.

Pois bem, inicialmente convém fazermos algumas considerações a respeito da comunicação de acidente de trabalho.

A CAT (Comunicação de Acidente de Trabalho) é o documento que informa **ao INSS, (ou seja, só se aplica a servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social)**, que o trabalhador sofreu acidente de trabalho (típico ou de trajeto) ou da suspeita que tenha adquirido uma doença de trabalho.

A necessidade de comunicação do acidente de trabalho encontra-se prevista em diversos regulamentos, veja:

Lei n. 6367/1976 (...)

Art. 14. A empresa deverá, salvo em caso de impossibilidade absoluta, comunicar o acidente do trabalho ao INPS dentro de 24 (vinte quatro) horas, e à autoridade policial competente no caso de morte, sob pena de multa de 1 (um) a 10 (dez) vezes o maior valor de referência fixado nos termos da Lei nº 6.205, de 29 de abril de 1975.

Decreto n. 3048/1999 (...)

Art. 336. Para fins estatísticos e epidemiológicos, a empresa deverá comunicar à previdência social o acidente de que tratam os arts. 19, 20, 21 e 23 da Lei nº 8.213, de 1991, ocorrido com o segurado empregado, exceto o doméstico, e o trabalhador avulso, até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena da multa aplicada e cobrada na forma do art. 286. (Redação dada pelo



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

Decreto nº 4.032, de 2001)

Lei 8213/91 (...)

Art. 22. A empresa ou o empregador doméstico deverão comunicar o acidente do trabalho à Previdência Social até o primeiro dia útil seguinte ao da ocorrência e, em caso de morte, de imediato, à autoridade competente, sob pena de multa variável entre o limite mínimo e o limite máximo do salário de contribuição, sucessivamente aumentada nas reincidências, aplicada e cobrada pela Previdência Social.

Partindo da premissa, que é uma obrigação da empresa comunicar a ocorrência de acidente de trabalho, faz-se necessário esclarecer o que vem a ser considerado acidente de trabalho.

O conceito de acidente de trabalho, bem como o que é considerado acidente de trabalho, encontra-se previsto nos artigos 19, 20 e 21 da Lei 8213/91, veja:

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 150, de 2015)

§ 1º A empresa é responsável pela adoção e uso das medidas coletivas e individuais de proteção e segurança da saúde do trabalhador.

§ 2º Constitui contravenção penal, punível com multa, deixar a empresa de cumprir as normas de segurança e higiene do trabalho.

§ 3º É dever da empresa prestar informações pormenorizadas sobre os riscos da operação a executar e do produto a manipular.

§ 4º O Ministério do Trabalho e da Previdência Social fiscalizará e os sindicatos e entidades representativas de classe acompanharão o fiel cumprimento do disposto nos parágrafos anteriores, conforme dispuser o Regulamento.

Art. 20. Consideram-se acidente do trabalho, nos termos do artigo anterior, as seguintes entidades mórbidas:

I - doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade e constante da respectiva relação elaborada pelo Ministério



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

do Trabalho e da Previdência Social:

II - doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, constante da relação mencionada no inciso I.

§ 1º Não são consideradas como doença do trabalho:

- a) a doença degenerativa;
- b) a inerente a grupo etário;
- c) a que não produza incapacidade laborativa;

d) a doença endêmica adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

§ 2º Em caso excepcional, constatando-se que a doença não incluída na relação prevista nos incisos I e II deste artigo resultou das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relaciona diretamente, a Previdência Social deve considerá-la acidente do trabalho.

Art. 21. Equiparam-se também ao acidente do trabalho, para efeitos desta Lei:

I - o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para redução ou perda da sua capacidade para o trabalho, ou produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação;

II - o acidente sofrido pelo segurado no local e no horário do trabalho, em consequência de:

- a) ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho;
- b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao trabalho;
- c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de trabalho;
- d) ato de pessoa privada do uso da razão;
- e) desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos ou decorrentes de força maior;

III - a doença proveniente de contaminação accidental do empregado no exercício de sua atividade;

IV - o acidente sofrido pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho:

- a) na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa;
- b) na prestação espontânea de qualquer serviço à empresa para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;
- c) em viagem a serviço da empresa, inclusive para estudo



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

quando financiada por esta dentro de seus planos para melhor capacitação da mão-de-obra, independentemente do meio de locomoção utilizado, inclusive veículo de propriedade do segurado;

d) no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

§ 1º Nos períodos destinados a refeição ou descanso, ou por ocasião da satisfação de outras necessidades fisiológicas, no local do trabalho ou durante este, o empregado é considerado no exercício do trabalho.

§ 2º Não é considerada agravação ou complicações de acidente do trabalho a lesão que, resultante de acidente de outra origem, se associe ou se superponha às consequências do anterior.

Art. 21-A. A perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) considerará caracterizada a natureza acidentária da incapacidade quando constatar ocorrência de nexo técnico epidemiológico entre o trabalho e o agravo, decorrente da relação entre a atividade da empresa ou do empregado doméstico e a entidade mórbida motivadora da incapacidade elencada na Classificação Internacional de Doenças (CID), em conformidade com o que dispuser o regulamento. (Redação dada pela Lei Complementar nº 150, de 2015)

§ 1º A perícia médica do INSS deixará de aplicar o disposto neste artigo quando demonstrada a inexistência do nexo de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.430, de 2006)

§ 2º A empresa ou o empregador doméstico poderão requerer a não aplicação do nexo técnico epidemiológico, de cuja decisão caberá recurso, com efeito suspensivo, da empresa, do empregador doméstico ou do segurado ao Conselho de Recursos da Previdência Social.

~~X~~ Feitas estas considerações, resta claro que a Lei não caracteriza, via de regra, como acidente de trabalho, a doença **endêmica** adquirida por segurado habitante de região em que ela se desenvolva, salvo comprovação de que é resultante de exposição ou contato direto determinado pela natureza do trabalho.

~~X~~ Assim sendo, outro entendimento não poderia ser aplicado para o caso de uma doença pandêmica, ou seja, a COVID-19 só deverá ser caracterizada como acidente de trabalho caso seja comprovado o nexo causal.



Procuradoria-Geral do Município

**Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal**

Com relação as dúvidas geradas na Gerência da Junta Médica, as mesmas derivam de uma interpretação do contido no art. 29 da MP 927/2020 c/c o julgamento do STF na ADI 6346. Assim sendo, convém colacionarmos art. 29 da MP 927/2020 e a decisão do STF:

MP 927/2020 (...)

Art. 29. Os casos de contaminação pelo coronavírus (covid-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal.

ADI 6346

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou referendo ao indeferimento da medida cautelar tão somente em relação aos artigos 29 e 31 da Medida Provisória 927/2020 e, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, suspendeu a eficácia desses artigos, vencidos, em maior extensão, os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, nos termos de seus votos, e os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Gilmar Mendes, que referendavam integralmente o indeferimento da medida cautelar. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 29.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

Como se verifica a MP visou afastar, via de regra, a contaminação pelo coronavírus como doença ocupacional, por sua vez o STF suspendeu os seus efeitos.

O que tem que ficar claro é que, em nenhum momento, a decisão do STF, proferida na ADI 6346, estabeleceu que a contaminação pela COVID-19 deve ser considerada como doença ocupacional.

Nesse sentido é o entendimento do TRT da 18ª Região, veja:

MANDADO DE SEGURANÇA. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA TUTELA. OBRIGAÇÕES DE FAZER. TESTAGEM AMPLA PARA O COVID 19. EMISSÃO DE CAT PARA TODOS OS



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

CASOS. LIMINAR DEFERIDA. AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. A exigência de realização de testagem para Covid 19 para todos os trabalhadores da empresa agravada, inclusive os assintomáticos, para além afigurar-se desproporcional e desarrazoada, contraria os termos da Portaria Conjunta n. 19/2020. **Por outro lado, a emissão de CAT para todos os trabalhadores também não se afigura razoável, necessitando para tanto de comprovação de nexo causal.** Por fim, a agravada conta com um "book de ações", que enuncia uma série de protocolos de atuação, como afastamento de grupos de risco, monitoramento de casos e suspeitas, nível de higienização elevado, além de várias medidas de distanciamento, que vão ao encontro daquelas estabelecidas na referida Portaria 19/2020. Liminar deferida. Agravo interno a que se nega provimento. (TRT18, MSCiv - 0010587-60.2020.5.18.0000, Rel. EUGENIO JOSE CESARIO ROSA, TRIBUNAL PLENO, 27/08/2020)

Logo a doença provocada pelo coronavírus (Covid-19), em regra, não é doença ocupacional, por ser uma doença pandêmica, equiparável às doenças endêmicas. Contudo deve-se considerar a exceção legal, prevista no §2º do art. 21 da Lei 8213/91, referente à exposição ou contato direto, que alguns empregados, tenham com o novo coronavírus em virtude da natureza do trabalho prestado.

Nesse sentido, me parecer ser razoável e juridicamente possível considerar como doença ocupacional, os casos em que o empregado trabalha, de forma presencial, na linha de frente do combate a pandemia do COVID-19, e que por ventura venha a contrair a doença provocada pelo novo coronavírus.



Procuradoria-Geral do Município

Procuradoria Especial de Assuntos Administrativos
Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal

III – Conclusão.

Pelo exposto, opino pela possibilidade jurídica de considerar a contaminação pela COVID-19 como doença ocupacional, no caso de servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, que trabalham de forma presencial e na linha de frente no combate a pandemia do novo coronavírus, conforme exposto na fundamentação, nos demais casos deverá haver comprovação do nexo causal.

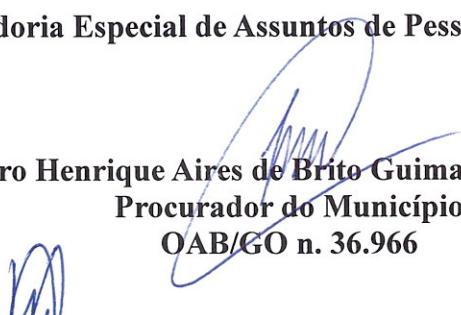
De todo modo, salienta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta, bem como, tomou por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade a cargo dos Órgãos competentes deste Município.

Evidencia-se, por fim, que o “*parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*”.

(Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13^a. ed., p. 377).

Isto posto, submeto o presente à apreciação superior, com a sugestão, se de acordo, que os autos sejam remetidos a SEMAD, para conhecimento.

Subprocuradoria Especial de Assuntos de Pessoal, aos 06 de outubro de 2020.


Pedro Henrique Aires de Brito Guimarães Ribeiro
Procurador do Município
OAB/GO n. 36.966

De acordo: _____
Nathalia Suzana Costa Silva Tozetto
Procuradora Especial de Assuntos Administrativos
Matrícula nº 1316460 / OAB GO nº 48.577