

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000005005126

INTERESSADO: GERÊNCIA DE QUALIDADE DE VIDA OCUPACIONAL

ASSUNTO: CONSULTA (MEDIDA PROVISÓRIA Nº 927/2020 - NOVO CORONAVÍRUS/COVID-19)

DESPACHO Nº 517/2020 - GAB

EMENTA: CONSULTA. AVALIAÇÃO DE LICENÇAS MÉDICAS PELA SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO - SEAD. ART. 29 DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 927/2020. CONTAMINAÇÃO PELO NOVO CORONAVÍRUS. COVID-19. DOENÇA OCUPACIONAL. EMPREGADOS PÚBLICOS. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RGPS. SERVIDOR CIVIL EFETIVO. REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL - RPPS. MP Nº 927/2020 EDITADA COM FUNDAMENTO NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA DIREITO DO TRABALHO. PRESERVAÇÃO DA AUTONOMIA DO ESTADO PARA SE AUTO-ORGANIZAR POR LEIS PRÓPRIAS EM RELAÇÃO AOS SEUS SERVIDORES CIVIS. LEI ESTADUAL Nº 19.145/2015. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUPLETIVA DE NORMAS DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (ATUAL MINISTÉRIO DA ECONOMIA) E CONGÊNERES. APLICABILIDADE DO ART. 29 DA MEDIDA PROVISÓRIA AOS FILIADOS AO RGPS E AO RPPS, ESTES EM CARÁTER SUPLETÓRIO. INTERPRETAÇÃO CONFORME DO DECRETO ESTADUAL Nº 9.634/2020.

1. Autos em que a **Gerência de Qualidade de Vida Ocupacional da Secretaria de Estado da Administração (SEAD)**, no **Memorando nº 69/2020 GEQUAV** (000012315529), arrogando-se na atribuição de avaliar a concessão de várias espécies de licenças médicas no âmbito do serviço público do Poder Executivo, invoca o art. 29 da Medida Provisória nº 927/2020, e questiona sobre a sua aplicabilidade aos servidores públicos estaduais filiados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, num outro flanco, aos contribuintes do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

2. Instada a se pronunciar, a Procuradoria Setorial da Secretaria da Administração (SEAD), através do **Parecer ADSET nº 96/2020** (000012349277), concluiu que o referido art. 29 tem incidência para os servidores filiados ao RGPS e, também, para os demais sujeitos ao RPPS.

3. Relatados, sigo com fundamentação.

4. A Medida Provisória (MP) nº 927/2020 trouxe alterações, no atual contexto de pandemia do novo *coronavírus* (COVID-19), em normas que regulam as relações trabalhistas, flexibilizando algumas dessas regras, no intuito de dar condições de preservação de empregos e de renda na crise de saúde pública que acomete o país. A MP nº 927/2020 advém de contexto de excepcionalidade, com preceitos específicos voltados a minimizar o impacto da crise pelo novo *coronavírus* nas relações trabalhistas, reduzindo as perspectivas de desemprego daí decorrentes.

5. Cuida-se de ato normativo editado pelo Presidente da República, com força de lei e incidência imediata, embora ainda penda de aprovação pelo Congresso Nacional para que convolado, em definitivo, em lei.

6. É explícito que a MP nº 927/2020 tem seu conteúdo limitado a aspectos relativos a vínculos de labor de natureza trabalhista. Assim, e mesmo que o desígnio central do seu autor tenha sido o de atingir - e favorecer - as relações laborais estabelecidas na iniciativa privada, as determinações da MP nº 927/2020 não podem ser dissociadas da ordem jurídica aplicável aos empregados públicos deste ente federado, sujeitos ao regime celetista¹ e ao RGPS (art. 40, § 13, da Constituição Federal, e art. 11, I, "a" c/c art. 14, I, da Lei Nacional nº 8.213/91^{2,3}).

7. A MP nº 927/2020, todavia, não repercute diretamente no regime jurídico administrativo dos titulares de cargos públicos deste Estado, pois isso traduziria quebra do pacto federativo (arts. 1º e 18 da Constituição Federal), e da autonomia, daí resultante, reconhecida a cada organização política federada. Para os detentores de cargos públicos, o regime jurídico imposto é diferenciado, referenciado por normas específicas expostas na Constituição Federal (arts. 37 a 41), com natureza administrativa, e definido em lei de iniciativa de cada ente federado com o qual estabelecida a relação funcional. E esses servidores são filiados ao RPPS (art. 40, *caput*, da Constituição Federal, e art. 12 da Lei nº 8.213/91), também caracterizado por regras próprias e distintas do RGPS.

8. Os preceitos da MP nº 927/2020 não se destinam, nem mesmo, aos agentes temporários, com contratos de trabalho por tempo determinado com o Poder Público, pois submetidos a normas de caráter jurídico-administrativo, específicas a esses ajustes, dadas pelo ente federado contratante⁴. Ademais, a excepcionalidade e a urgência que devem determinar essas relações temporárias exige avaliação pontual e singular das contratações nesse novo cenário de pandemia. De todo modo, consigno que esses contratados pertencem ao RGPS (art. 40, § 13, da Constituição Federal, e art. 11, I, “b” c/c art. 14, I, da Lei nº 8.213/91).

9. Com as premissas acima, enfoco, em específico, o art. 29 da MP nº 927/2020. O dispositivo estabelece que a contaminação pelo novo *coronavírus* é hipótese que, a princípio, não se qualifica como *ocupacional*, salvo se houver nexos causal comprovado. O enunciado debruça-se em fatores atinentes à correlação do ambiente do trabalho com a saúde do trabalhador e, com isso, demarca diretriz com cunho técnico-científico sobre a caracterização de *doença ocupacional* ou *profissional*, assunto comumente versado em ato infralegal de órgãos executivos responsáveis pela área de saúde pública.

10. O tema da regra interessa para efeito de prerrogativas legais de afastamento do labor decorrentes da contaminação pela COVID-19, consideradas as correlacionadas normas estatutárias, administrativas, celetistas, contratuais, e ainda, previdenciárias. Àqueles filiados ao RGPS, a ausência remunerada do serviço justificada pela referida enfermidade norteia-se pelo método normativo extraído dos arts. 59 e 60, § 4º, da Lei Nacional nº 8.213/91⁵, ou seja, passados 15 (quinze) dias de afastamento custeado pelo Estado de Goiás, os servidores (no seu sentido amplo, e que abrange os empregados públicos, os contratados temporariamente, os ocupantes exclusivamente de cargos comissionados que não possuam vínculo efetivo e os estagiários e demais profissionais inscritos no sistema previdenciário, já estes últimos são segurados facultativos) terão direito ao auxílio-doença, a cargo de avaliação técnica e decisória pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Aos segurados do RPPS (servidores titulares de cargos públicos efetivos), os arts. 71 a 77 da Lei Complementar Estadual nº 77/2010, incidem, com sistemática similar.

11. Para bem compreender a dimensão do art. 29 da MP nº 927/2020, como solicitado pelo ente consulente, e definir os seus destinatários, importa atentar para o modelo federativo adotado pela Constituição Federal, em que cada ente federado possui autonomia, tendo a ordem constitucional assegurado aos Estados-membros poder de auto-organização (arts. 1º, 18, 25, § 1º, e 60, § 4º, todos da Constituição Federal). Essa faceta da autonomia estadual implica competência ao respectivo ente federado para disciplinar as relações jurídicas estatutárias dos seus servidores - ou seja, daqueles com os quais possui vínculo de natureza administrativa -, e o regime previdenciário próprio equivalente, com observância dos parâmetros constitucionais. Desse modo, para o servidor titular de cargo público efetivo, sujeito ao RPPS, o art. 29 da MP nº 927/2020 **não** é fundamento direto para efeito de licença, ou outro benefício, assentado em fato consistente na contaminação pelo novo *coronavírus*. Reconhecimento de direito nesse sentido deve ter respaldo no estatuto ou legislação estadual que trate do assunto para os servidores efetivos estatutários.

12. Identifico que, neste âmbito estadual, com apoio no art. 95, XV, da Constituição Estadual⁶, e no art. 7º, XXII c/c art. 39, § 3º, da Constituição Federal⁷, o Estado de Goiás, valendo-se de sua autonomia constitucional para auto-organização por leis próprias (mas sempre mantendo fidelidade às matérias legais constitucionalmente reservadas aos demais entes federados), editou a Lei Estadual nº 19.145/2015, que dispõe sobre a *Política de Segurança e Saúde no Trabalho dos Servidores Públicos* do Poder Executivo. Desse ato legal, destacam-se:

"Art. 1º Esta Lei institui, no âmbito da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo, a Política de Segurança e Saúde no Trabalho dos Servidores Públicos, que consubstancia o conjunto de princípios, diretrizes e estratégias para o desenvolvimento de atenção integral à saúde no trabalho, com ênfase nas ações de vigilância, assistência e educação em segurança e saúde.

Art. 2º As ações da Política de Segurança e Saúde no Trabalho dos Servidores Públicos devem observar os seguintes princípios, diretrizes e estratégias:

(...)

II – diretrizes:

a) definição, por ato do Chefe do Executivo estadual, quanto à forma de organização das equipes dos Serviços de Segurança e Saúde no Trabalho do Servidor Público (SESMT Público), na Capital e no interior do Estado;

b) adoção dos parâmetros mínimos de dimensionamento previstos na Norma Regulamentadora (NR) nº 4, do Ministério do Trabalho e Emprego, para os Serviços de Segurança e Saúde no Trabalho do Servidor Público (SESMT Público), enquanto não editadas as Normas Regulamentadoras (NRs) próprias de saúde, higiene e segurança;

c) utilização de critérios técnicos definidos na legislação sanitária, de proteção contra incêndio, explosão, pânico e desastres, nas Normas Regulamentadoras (NRs) sobre segurança e saúde no trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego, legislação ambiental e demais atos normativos congêneres que disciplinam matéria de interesse para a proteção dos riscos diretos ou indiretos à segurança e à saúde do servidor, com resolução de conflito aparente de normas a partir do recurso ao princípio da proteção;

(...)

§ 2º A aplicação das Normas Regulamentadoras (NRs) instituídas pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, do Ministério do Trabalho e Emprego, dar-se-á de maneira supletiva, provisória e com as devidas adaptações, enquanto não editadas, pela Administração estadual, as Normas Regulamentadoras (NRs) próprias de saúde, higiene e segurança dos trabalhadores do Poder Público.

(...)

Art. 10. Todos os servidores estaduais deverão realizar avaliação médica periódica, com vistas ao diagnóstico e à prevenção de doenças ocupacionais.

Parágrafo único. A periodicidade e a relação dos exames complementares necessários ao monitoramento dos riscos estritamente ocupacionais, de natureza obrigatória, obedecerão aos critérios e às Normas Regulamentadoras (NRs) do Ministério do Trabalho e Emprego.

(...)

Art. 15. A Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (SEGPLAN), por meio da Gerência de Saúde e Prevenção (GESPRE), será responsável pela coordenação, acompanhamento e execução indireta, juntamente a cada um dos órgãos e das

entidades da Administração, da Política de Segurança e Saúde no Trabalho, competindo-lhe:

(...)

V – coordenar tecnicamente, supervisionar, estabelecer diretrizes e metas, avaliar e monitorar resultados, bem como padronizar procedimentos técnicos a serem seguidos pelos SESMTs Públicos dos órgãos e das entidades da Administração;” (g. n.)

13. Tendo o Estado de Goiás disciplinado, pela Lei Estadual nº 19.145/2015, a questão da saúde e segurança do servidor civil efetivo do Poder Executivo - no que se encaixa a questão da *doença ocupacional* ou *profissional* -, são essas regras específicas que devem, primeiramente, orientar os atos e as decisões administrativas relacionadas.

14. Sobre a configuração de *doença ocupacional*, a Lei Estadual nº 19.145/2015 não delimitou a matéria, mas, explicitamente admitiu a aplicação supletiva de vários comandos normativos do Ministério do Trabalho e Emprego (atual Ministério da Economia), e de outros congêneres, como assinala o art. 2º, II, “c” e § 2º, de tal diploma estadual. Registro que a Lei goiana nº 10.460/88, no seu art. 225, § 3º⁸, disciplinou genericamente o tópico e, em razão dessa sua baixa densidade normativa, justifica a adoção, em complemento, das regras do Ministério do Trabalho e Emprego (hoje, Ministério da Economia), e de outras correlacionadas, respeitantes à saúde do trabalhador.

15. E no âmbito das relações trabalhistas, os arts. 20, 21 e 21-A da Lei Nacional nº 8.213/91 (a qual dispõe sobre os *Planos e Benefícios da Previdência Social*) regulam a questão da *doença ocupacional*, sem, no entanto, nominar as enfermidades nesse conceito. O art. 29 da MP nº 927/2020 é, então, complementar para a disciplina da específica circunstância da contaminação pelo novo *coronavírus*, antecipando presunção relativa que desqualifica a infecção como *doença ocupacional*, salvo se comprovado o nexo causal. Sem muito adentrar na interpretação e nos resultados práticos de tal art. 29, exato é que seu comando não se desvia da lógica dos diplomas já citados quando conceituam *doença ocupacional*; a propósito, não houvesse a previsão do art. 29 da MP nº 927/2020, o art. 20, § 1º, “d”, da Lei nº 8.213/91⁹, poderia ser solutivo nos casos da virose em tela.

16. Do exposto até então, cabe reconhecer que aos empregados públicos (regime celetista), aos contratados temporariamente (regime jurídico-administrativo) e aos ocupantes exclusivamente de cargos comissionados que não possuam vínculo efetivo (regime estatutário), **na condição de segurados obrigatórios do RGPS**, bem como os estagiários e demais profissionais inscritos no sistema previdenciário, **na condição de segurados facultativos do RGPS**, o art. 29 tem clara aplicabilidade.

17. E os servidores titulares de cargos públicos efetivos (regime estatutário), **com filiação obrigatória ao RPPS**, malgrado possam ser submetidos - sob o ângulo das normas protetivas da saúde no trabalho - a determinações próprias do Poder Público estadual (com autonomia para tanto), não encontram proteção jurídica com densidade normativa suficiente nos preceitos relacionados das Leis Estaduais nºs 10.460/88 e 19.145/2015. Logo, pela já explanada *aplicação supletiva* de que trata o art. 2º, II, “c”, e § 2º, da Lei Estadual nº 19.145/2015, e ainda pelo ideário de maior proximidade entre os regimes previdenciários geral e próprios (art. 40, §§ 12 e 20, da Constituição Federal), o art. 29 da MP nº 927/2020 deve ser adotado como *critério supletório* pela Gerência de Qualidade de Vida Ocupacional da SEAD, no

exercício de suas atribuições legais, ao menos até que advenha regulamentação estadual contrária.

18. Assinalo que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 6342, ao indeferir medida liminar ali buscada para suspender a eficácia de vários dispositivos da MP nº 927/2020, compreendeu, no juízo preliminar inerente às deliberações em sede cautelar, pela constitucionalidade do art. 29 da MP nº 927/2020.

19. Por fim, o Decreto Estadual nº 9.634/2020 deve ter seus preceitos interpretados segundo a convicção de que estabelecidos como consectários de fatores relacionados essencialmente à organização e ao funcionamento administrativo (art. 37, XVIII, “a”, da Constituição Estadual), mas sem reverberação no direito material trabalhista que deve demarcar a relação jurídica de empregados públicos, e de outros jungidos ao regime celetista (pois a repercussão significa ofensa à competência constitucional legislativa da União para direito do trabalho).

20. De todo o arrazoadado, e retomando as indagações do ente consulente, afirmo que : i) os servidores filiados ao RGPS (vide item 16) estão sujeitos à observância do art. 29 da MP nº 927/2020; e, ii) aos segurados do RPPS (vide item 17), esse art. 29 aplica-se *supletivamente*.

21. Com os **acréscimos** expostos, **aprovo parcialmente o Parecer ADSET nº 96/2020** (000012349277), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Administração, com a **ressalva** disposta no item 19.

22. Matéria orientada, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Administração, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação (instruída com cópia do e do presente Despacho) aos Procuradores lotados na **Procuradoria Administrativa**, e ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 *Passível de derrogação por normas de direito público.*

2 “Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas: *(Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)*

I - como empregado: *(Redação dada pela Lei nº 8.647, de 1993)*

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;

(...)

Art. 14. Consideram-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional;”

3 Assuntos, aliás, da alçada legislativa da União (artigos 22, I, e 24, XII, da Constituição Federal).

4 Rcl 7126 AgR (Supremo Tribunal Federal).

5 “Art. 59. O auxílio-doença será devido ao segurado que, havendo cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido nesta Lei, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 (quinze) dias consecutivos.

(...)

Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

(...)

§ 4º A empresa que dispuser de serviço médico, próprio ou em convênio, terá a seu cargo o exame médico e o abono das faltas correspondentes ao período referido no § 3º, somente devendo encaminhar o segurado à perícia médica da Previdência Social quando a incapacidade ultrapassar 15 (quinze) dias.”

6 “XV - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;”

7 “Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

(...)

§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)”

8 “Art. 225. (...)

(...)

§ 3º - Entende-se por doença profissional a que se deva atribuir, com relação de causa e efeito, a condições inerentes ao serviço ou fatos nele ocorridos.”

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

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

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

§ 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.”

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,
Procurador (a) Geral do Estado, em 14/04/2020, às 11:44, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000012498917** e o código CRC **27BCC9A7**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ.
COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência:
Processo nº 202000005005126

SEI 000012498917