



<b>ORIENTAÇÃO TÉCNICA:</b>	003/2020
<b>ASSUNTO:</b>	Necessidade de regulamentar formas especiais de trabalho no que tange à aplicabilidade de medidas preventivas perante o servidor público municipal que pertence ao grupo de risco de maior probabilidade de desenvolvimento dos sintomas mais graves decorrentes da infecção pelo Coronavírus (COVID-19), tendo em vista já existir duas servidoras afastadas do serviço sem qualquer amparo legal.
<b>ENCAMINHAMENTO:</b>	Ao Prefeito Municipal com cópias à Secretária de Saúde e a Coordenadora de RH
<b>PROVIDENCIAS</b>	Recomendação e Providência de medidas administrativas.

**ORIENTA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL A RESPEITO DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAR FORMAS ESPECIAIS DE TRABALHO NO QUE TANGE À APLICABILIDADE DE MEDIDAS PREVENTIVAS PERANTE O SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL QUE PERTENCE AO GRUPO DE RISCO DE MAIOR PROBABILIDADE DE DESENVOLVIMENTO DOS SINTOMAS MAIS GRAVES DECORRENTES DA INFECÇÃO PELO CORONAVÍRUS (COVID-19).**

Considerando as atribuições institucionais contidas na Lei Municipal 969/2008, no exercício de sua função a Unidade de Controle Interno deve fornecer



informações que subsidiem e orientem os procedimentos executados pelos gestores e agentes da Administração Pública Municipal vêm, por meio desta orientação técnica, dizer o seguinte:

Em síntese, trata-se da necessidade de regulamentar formas especiais de trabalho no que tange à aplicabilidade de medidas preventivas perante o servidor público municipal que pertence ao grupo de risco de maior probabilidade de desenvolvimento dos sintomas mais graves decorrentes da infecção pelo Coronavírus (COVID-19), tendo em vista já existir duas servidoras afastadas do serviço sem qualquer amparo legal.

Eis o relatório.

#### 1– ANÁLISE JURÍDICA:

##### **1.1 – QUANTO AOS DECRETOS EMITIDOS NO COMBATE À PANDEMIA DO COVID-19:**

Em 11.03.2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) elevou o estado da contaminação à “*pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-COV-2)*”.

Essa mudança de ótica da Organização Mundial de Saúde alterou, em consequência, o posicionamento de diversos gestores públicos que, embasados em orientações da própria OMS e em estudos científicos, adotaram medidas que resultariam em um enfrentamento direto do surto pandêmico do COVID-19.

O momento em questão é tão grave que para lidar com tal emergência, que foi editada a Lei nº 13.979/2020 para dispor “sobre as medidas para



enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019”.

O art. 3º da Lei nº 13.979/2020 estabeleceu que “para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:” (...) “§ 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.” Perceba-se, então, que o Departamento de Recursos Humanos pode conceder falta justificada nesta hipótese. Ressaltamos que as medidas passíveis de abono podem ser isolamento, quarentena, além da determinação de realização compulsória de exames médicos ou de tratamentos médicos específicos. O § 4º da Lei nº 13.979/2020 ainda estabeleceu que “As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei.”

Ocorre que as condições e os prazos aplicáveis ao isolamento e à quarentena são atribuições do Ministro de Estado da Saúde, nos termos do §5º do art. 3º Lei nº 13.979/2020. Da mesma forma, a regulamentação da lei, conforme o art. 7º da norma. Por conta disso, foi editada a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020 (Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID19). No que interessa à CGU, o art. 3º da Portaria MS nº 356/2020 estabeleceu que “a medida de isolamento objetiva a separação de pessoas sintomáticas ou assintomáticas, em investigação clínica e laboratorial, de maneira a evitar a propagação da infecção e transmissão local” e que essa medida “poderá ser determinada por prescrição médica ou por recomendação do agente de vigilância epidemiológica” Há, ainda, o prazo máximo de 14 dias, que pode se estender por até igual período, a depender de resultado laboratorial. Conforme o §2º do art. 3, o isolamento deve ser realizado preferencialmente em domicílio.



A quarentena, por sua vez, será determinada, motivadamente, “por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão”, com publicação no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação. O prazo da quarentena será de até 40 dias, podendo se estender pelo tempo necessário para reduzir a transmissão comunitária e garantir a manutenção dos serviços de saúde no território.

No Município de Arenópolis, a situação não foi diversa. O Chefe do Poder Executivo Municipal proclamou diversos decretos, objetivando a melhor, e mais segura, forma de atuar no combate à situação crítica presenciada, cumprindo, assim, determinação da Lei Orgânica do Município:

*Artigo 69 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:*

*(...)*

*VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;*

Art. 182 – A saúde é direito de todos os munícipes e dever do Poder Público, assegurada **mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e reabilitação.**

Art. 188 – As ações de Saúde são de natureza pública, devendo sua execução ser feita preferencialmente através de serviços oficiais e, supletivamente, através de serviços de terceiros.

Inicialmente, foi emitido o Decreto Municipal nº 010/2020, datado de 19.04.2020, no qual, de forma sucinta, pode-se observar as primeiras medidas de combate ao COVID-19. E assim, sucederam-se os demais Decretos Municipais de números 11/2020; 12/2020; 13/2020; 14/2020; 15/2020; 16/2020; 19/2020; 20/2020; 22/2020.



Feita esta rápida retrospectiva sobre os atos administrativo provocados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, constata-se que em nenhum deles tratou de regulamentar formas especiais de trabalho no que tange à aplicabilidade de medidas preventivas perante o servidor público municipal, que pertence ao grupo de risco de maior probabilidade de desenvolvimento dos sintomas mais graves decorrentes da infecção pelo Coronavírus (COVID-19).

### **1.2 – DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE:**

Os Princípios do Direito Administrativo são diretrizes básicas que norteiam os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem os fundamentos da ação administrativa. Relegá-los significa desvirtuar a gestão dos negócios públicos e desprezar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

O Princípio da Legalidade estabelece que o administrador público está sujeito, em toda sua atividade funcional, aos ditames da lei, dela não se podendo afastar, sob pena de invalidade de seus atos.

Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto ao particular é permitido fazer tudo que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza. O administrador é um gestor da coisa pública, cujo domínio pertencente ao povo. Assim, somente este, manifestando sua vontade através das leis, votadas pelos seus representantes eleitos, é legitimado a validar a atuação administrativa.

Este princípio encontra-se expressamente disposto em nossa Constituição Federal nos seguintes artigos:

*“Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no*



*País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”*

*“Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”*

Enquanto no art. 5º, II, CF, temos o Princípio da Legalidade disposto sob a ótica individual, determinando que o Poder Público, para determinar o que se poderá e o que não se poderá fazer, deve elaborar leis, o que nos garante uma maior segurança jurídica; temos no Art. 37 de nossa Carta Magna, o Princípio da Legalidade sob a ótica da Administração Pública, ao estabelecer que administrador público só poderá agir dentro daquilo que é previsto e autorizado por lei.

Torna-se essencial destacar que a motivação desta **Orientação Técnica** consiste na necessidade de disciplinamento sobre as medidas legais a serem tomadas em relação aos servidores públicos do grupo de risco em meio ao surto pandêmico de COVID-19 na esfera municipal. Isso porque já existem duas servidoras municipais da saúde (Elma de Oliveira e Larissa Espósito Xavier) afastadas de suas atividades desde o dia 20/03/2020, sem qualquer amparo legal, e o Departamento de RH tem recebido solicitações de servidores, que alegam enquadrar-se no grupo de risco de maior probabilidade de contaminação com o Coronavírus, pleiteando afastamento de suas atividades laborais tidas como serviços essenciais.

Assim, imprescindível se faz uma análise pormenorizada de quais seriam os serviços considerados essenciais nesse período da pandemia do COVID-19, bem como analisar o disciplinamento jurídico sobre as normas a serem



estabelecidas a estes servidores públicos, especialmente os que podem vir a integrar um grupo de risco ao Coronavírus.

Para a criação de jornada de trabalho diferenciada (trabalho remoto, teletrabalho, revezamento e diminuição de carga horária) necessário se faz a obrigatoriedade de dois requisitos, que são:

- 1 - amparo legal; e,
- 2 - manutenção de serviços essenciais, em especial os das áreas da saúde.

Ou seja, é importante e necessário que o Município institua um marco normativo autorizando o desempenho excepcional e temporário do (trabalho remoto, teletrabalho, revezamento e ou diminuição de carga horária) a servidores de determinadas categorias ou que preencham determinados requisitos.

Como as circunstâncias exigem medidas rápidas, um decreto municipal pode servir de amparo legal à adoção destas medidas.

O regime pode ser implementado de forma ampla, desde que a natureza das atividades desempenhadas pelo servidor seja compatível com o trabalho remoto.

Serviços de manutenção e limpeza, por exemplo, não podem ser realizados remotamente, muito embora possam ser temporariamente reduzidos, inclusive em virtude da diminuição do fluxo de servidores e de usuários dos serviços públicos.

Por outro lado, na atual conjuntura de crise sanitária aguda, há atividades que devem ser reforçadas, como é o caso dos serviços de saúde, podendo ser admitido, em tese, teletrabalho/ trabalho remoto nesses casos, desde que não seja interrompidos os serviços.



Ressaltar, ainda, que em hipótese alguma o teletrabalho/trabalho remoto se confunde com férias, razão pela qual o servidor deve permanecer no Município onde reside e sua disponibilidade durante o expediente de trabalho deve ser exigidas e fiscalizadas pelos gestores públicos.

Obviamente, o trabalho remoto/teletrabalho do servidor público implica no desempenho das atividades em sua residência, idealmente no mesmo horário em que estaria trabalhando presencialmente, sob pena de enriquecimento ilícito e desconto de sua remuneração pelos dias não trabalhados.

### **1.3. DO CASO DAS SERVIDORAS ELMA DE OLIVEIRA E LARISSA ESPOSITO XAVIER:**

As servidoras municipais Elma de Oliveira e Larissa Espósito Xavier, estão afastadas de suas funções desde 20/03/2020, sem qualquer comunicação ao departamento de RH. Ao saber de tal fato a coordenadora do RH, solicitou à Controladoria Interna Municipal orientação sob as medidas a serem adotadas neste caso.

Através do Ofício Circular n.º 002/2020, esta Controladoria Interna requisitou à Secretária Municipal de Saúde informações à respeito das servidoras em questão.

O que foi respondido através da Comunicação Interna C.I. N.º 715/SMSA/2019, onde apresentou-se os atestados médicos das duas servidoras municipais.

O atestado médico é do dia 29/05/2020, mas com data retroativa à 20/03/2020, sendo que é por prazo indeterminado. Atesta que ambas servidoras estão enquadradas no grupo de risco.





A Resolução CFM nº 1658/2002 estabelece no §3º do art. 6º, que o atestado médico é documento revestido de fé pública, que goza de presunção de veracidade.

A Resolução CFM nº 1.851/2008, estabelece procedimentos que o médico assistente deverá observar na elaboração de atestado médico, sem, entretanto, abordar de forma específica, a concessão de atestado abrangendo período anterior à sua emissão.

Entretanto, o artigo 80 do Código de Ética Médica estabelece que é vedado ao médico. expedir documento médico sem ter praticado ato profissional que o justifique, que seja tendencioso ou que não corresponda à verdade. Não nos parece que alguma dessas hipóteses possa ser comprovada pela mera aposição de período de afastamento englobando data anterior à expedição do atestado. Desde que haja ocorrido o atendimento, registrado em prontuário médico, conforme o comando do §1º do art. 87 desta mesma lei. Deve-se, portanto, requisitar que se apresente cópia do prontuário eletrônico constando o atendimento no dia 20/03/2020.

Outra inconsistência verificada no atestado médico apresentado pelas servidoras é fato de ser por tempo indeterminado, o que contraria o que estabelece o inciso I, e o inciso VI do parágrafo único do Art. 3º da Resolução CFM nº 1.658/2002 que diz que os atestados médicos devem trazer especificações, além de outras informações, o tempo concedido de dispensa à atividade, necessário para a recuperação do paciente.

Diante da falta de amparo legal para a dispensa das servidoras do serviço, tendo em vista a falta de regulamentação pelo executivo municipal quanto à espécie, e as inconsistências acima apontadas nos atestados médicos, até que sejam supridas, recomenda o retorno imediato das servidoras públicas ao serviço.

## 2 – DAS RECOMENDAÇÕES:



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE ARENÓPOLIS/MT**  
**CNPJ: 24.977.654/0001-38**



Ante ao exposto, recomendamos ao Chefe do Executivo Municipal que regulamente formas especiais de trabalho no que tange à aplicabilidade de medidas preventivas perante o servidor público municipal que pertence ao grupo de risco de maior probabilidade de desenvolvimento dos sintomas mais graves decorrentes da infecção pelo Coronavírus (COVID-19).

E, ainda, que determine o imediato retorno das servidoras públicas Elma de Oliveira e Larissa Espósito Xavier as suas funções, com abatimento dos dias que estiveram ausentes do trabalho, tendo em vista a falta de amparo legal para o afastamento, ora concedido, sendo que a sua manutenção é ato ilegal e o sujeitando as penalidades previstas na legislação pertinente.

A Unidade de Controle Interno coloca-se à disposição para maiores esclarecimentos.

É a orientação.

Arenópolis/MT, 16 de junho de 2020.

JAMILSON FERREIRA DE SOUZA  
CONTROLADOR INTERNO

EDJANE DANTAS PORFÍRIO FREITAS  
CONTROLADORA INTERNA