PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: 16847-312009/2016

PARECER: PA n.º 45/2016

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME

EMENTA: **SERVIDOR PÚBLICO. DIREITOS E VANTAGENS. LICENÇA AO FUNCIONÁRIO PÚBLICO ACIDENTADO NO EXERCÍCIO DE SUAS ATRIBUIÇÕES. COMPETÊNCIA DO DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO (DPME) PARA DECIDIR A RESPEITO DA CONCESSÃO DA LICENÇA PREVISTA NOS ARTIGOS 194/197 DA LEI ESTADUAL Nº 10.261/1968 E REGULAMENTADA PELOS ARTIGOS 57/62 DO DECRETO ESTADUAL Nº 29.180/1988. À luz da teoria dos poderes implícitos, ao conferir ao DPME a competência para decidir a respeito da concessão da licença decorrente de acidente de trabalho, a lei concedeu ao órgão médico oficial poderes para decidir quanto à caracterização de todas as condicionantes dessa licença, mormente do nexo causal entre trabalho e incapacidade. Caso os médicos peritos verifiquem que o procedimento para comprovação do acidente de trabalho não teve início no prazo de dez dias, contados da data do evento, em regra deverão indeferir o enquadramento da licença como acidente de trabalho.**

1. Cuida-se de processo inaugurado no âmbito do Departamento de Perícias Médicas do Estado – DPME, pelo ofício GAB/DPME nº 740/2016 (fls. 02/03), que solicita esclarecimentos acerca da extensão da competência deste órgão para decidir sobre a concessão de licenças médicas decorrentes de acidente de trabalho.

P.A. 47
Fls.

2. No documento, o Diretor Técnico de Saúde do DPME assevera que a conversão de Licença para Tratamento de Saúde (LTS) em licença decorrente de Acidente de Trabalho ou Doença Profissional (ATDP) ficaria sujeita a duas análises distintas: a primeira, cuja finalidade seria determinar a relação entre o evento danoso e o trabalho desenvolvido pelo servidor ("nexo causal administrativo"), competiria à unidade administrativa a que se vincula o interessado, conforme estabelecido no artigo 196, §§ 1º e 3º da Lei Estadual nº 10.261/1968; a segunda, cujo objetivo seria constatar se a incapacidade apresentada pelo servidor decorre do evento danoso ("nexo causal acidentário"), incumbiria ao DPME, nos termos do artigo 196, § 2º, da Lei Estadual nº 10.261/1968.

3. De acordo com o oficiante, em algumas oportunidades, ao examinar o "nexo causal acidentário", os peritos do DPME acabam por verificar a ausência de "nexo causal administrativo", o que deveria ensejar o indeferimento do benefício[1]. Contudo, em tais situações, os médicos vacilam acerca da legitimidade do DPME para, além de analisar o "nexo causal acidentário", rever o "nexo causal administrativo".

4. Para elucidar a questão, os autos foram encaminhados à Consultoria Jurídica da Secretaria de Planejamento de Gestão que, por meio do Parecer CJ/SPG nº 112/2016[2], fez os seguintes apontamentos (fls. 30/40): (i) de acordo com o artigo 196, § 3º, da Lei Estadual nº 10.261/1968, a ocorrência ou não de acidente de trabalho deverá ser apurada "ainda que não venha a ser objeto de licença", eis que "a caracterização do evento como tal pode ensejar

[1] Como exemplo, mencionou situação vivenciada pelo policial civil Célio Aparecido Dionisio, que em 27/05/2013, ao deslocar-se da unidade de trabalho para sua residência, sofreu acidente de trânsito que lhe causou lesão corporal de natureza grave. Segundo a unidade de origem do servidor, ao invés de solicitar licença para tratamento de saúde no prazo de dez dias contados da data do evento, o policial optou por gozar férias e licença prêmio durante o período de recuperação, requerendo a instauração de procedimento para apurar o acidente apenas em 24/09/2013. Nesse caso, embora o DPME tenha constatado a presença de nexo causal acidentário, verificou que a intempestividade do pedido de licença deveria conduzir "ao indeferimento do nexo causal administrativo considerado pelo superior hierárquico do servidor". Ao que parece, esse caso dificilmente poderia servir para ilustrar o problema que ensejou a consulta, pois não teria havido pleito de licença por acidente de trabalho. Ora, enquanto a unidade de origem informou que o processo teria sido encaminhado ao DPME para fins de análise da necessidade de readaptação, na petição apresentada pelo servidor consta que o objetivo do requerimento seria "somente a consignação de possível acidente do trabalho" (fls. 06/28).

[2] Parecerista Dra. Célia Almendra Rodrigues.

P.A. 48
Fls.

outras consequências na vida funcional do servidor"; (ii) não há dúvidas acerca da competência do DPME para efetuar o "enquadramento de qualquer evento como acidente de trabalho, considerado o nexo causal acidentário"; (iii) "inegável, porém, que, ainda que verificado 'acidente de trabalho', **especificamente no que se refere à concessão da licença prevista no *caput* do artigo 194, outros requisitos deverão ser considerados"**; (iv) nos termos do artigo 196, § 2º, da Lei Estadual nº 10.261/1968, compete ao DPME decidir não apenas quanto à caracterização do acidente de trabalho, mas também quanto ao direito à licença por acidente de trabalho ou doença profissional; (v) o desempenho desse dever de decidir pelo DPME impõe, necessariamente, além da análise quanto à ocorrência do acidente de trabalho ou doença profissional, o exame das demais condicionantes legais para o deferimento dessa espécie de licença médica; (vi) considerando o interesse geral envolvido *in casu,* seria recomendável que a Unidade Central de Recursos Humanos - UCRH e a Procuradoria Administrativa fossem instadas a manifestar-se sobre o tema.

5. Os autos tramitaram pela UCRH (fls. 42/43) e, em seguida, foram submetidos à Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral, que acolheu a proposta de encaminhamento da matéria para apreciação desta Procuradoria Administrativa (fls. 44).

Feito o relato do essencial, passo a opinar.

6. Em suma, por meio da presente consulta busca-se fixar a extensão da competência do DPME quanto à concessão da licença ao funcionário acidentado no exercício de suas atribuições, disciplinada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado de São Paulo nos seguintes termos:

> Artigo 194 - O funcionário acidentado no exercício de suas atribuições ou que tenha adquirido doença profissional terá direito à licença com vencimento ou remuneração.

P. Fls. 49

Parágrafo único - Considera-se também acidente: 1 - a agressão sofrida e não provocada pelo funcionário, no exercício de suas funções; 2 - a lesão sofrida pelo funcionário, quando em trânsito, no percurso usual para o trabalho[3].

Artigo 195 - A licença prevista no artigo anterior não poderá exceder de 4 (quatro) anos. Parágrafo único - No caso de acidente, verificada a incapacidade total para qualquer função pública, será desde logo concedida aposentadoria ao funcionário.

Artigo 196 - **A comprovação do acidente, indispensável para a concessão da licença, será feita em procedimento próprio, que deverá iniciar-se no prazo de 10 (dez) dias, contados da data do acidente.**
§ 1º - O funcionário deverá requerer a concessão da licença de que trata o "caput" deste artigo junto ao órgão de origem.
§ 2º - Concluído o procedimento de que trata o "caput" deste artigo caberá ao órgão médico oficial a decisão.
§ 3º - O procedimento para a comprovação do acidente de que trata este artigo deverá ser cumprido pelo órgão de origem do funcionário, ainda que não venha a ser objeto de licença[4].

Artigo 197 - Para a conceituação do acidente da doença profissional, serão adotados os critérios da legislação federal de acidentes do trabalho[5].

7. Tais dispositivos foram regulamentados pelo Decreto Estadual nº 29.180/1988, que estabelece:

Artigo 57 - O funcionário ou servidor acidentado no exercício de suas atribuições ou que tenha adquirido doença profissional, terá direito a

[3] A redação desse artigo foi alterada pela Lei Complementar Estadual nº 1123/2010.
[4] A redação desse artigo foi alterada pela Lei Complementar Estadual nº 1123/2010.
[5] Destaquei e grifei.

P.A. 50
Fls.

licença com vencimento, salário ou remuneração. Parágrafo único - Considera-se também acidente a agressão sofrida e não provocada pelo funcionário ou servidor, no exercício de suas atribuições.

Artigo 58 - A licença será enquadrada, a princípio, como se licença para tratamento de saúde fosse, observando-se para tanto as disposições deste decreto.

Artigo 59 - Será indispensável para o enquadramento da licença como acidente de trabalho ou doença profissional, a sua comprovação em processo, que deverá iniciar-se no prazo de 8 (oito) dias[6], contados do evento.
Parágrafo único - **Do processo deverão constar os elementos suficientes a comprovação do acidente, devendo ser instruído com sua descrição.**

Artigo 60 - Concluído o processo, será elaborado relatório sucinto e encaminhado ao D.P.M.E. que, por sua Comissão Médica, apreciará a presença de nexo causal, providenciando, quando for o caso, a retificação do enquadramento legal da licença.

Artigo 61 - O D.P.M.E. poderá, a qualquer tempo, solicitar o processo de comprovação do acidente de trabalho.

Artigo 62 - Os consertos de acidentes de trabalho, bem como a relação das moléstias profissionais, para fins desta Seção, serão os adotados pela legislação federal vigente à época do acidente[7].

8. Da leitura dessas normas, infere-se que, diante da possível ocorrência de um acidente de trabalho, o funcionário deverá

[6] Com a modificação efetuada pela Lei Complementar Estadual nº 1.123/2010 no *caput* do artigo 196 da Lei Estadual nº 10.261/1968, o prazo para início do procedimento passou a ser de dez dias.
[7] Destaquei e grifei.

P.A. 51
Fls.

requerer ao órgão de origem a concessão da respectiva licença, mediante procedimento que tenha início no prazo de dez dias, contados da data do evento. A princípio, a licença será enquadrada como licença para tratamento de saúde. Contudo, a solicitação deverá deflagrar, no âmbito do órgão a que se vincula o interessado, a instauração de procedimento próprio destinado a comprovar o acidente. O órgão de origem deverá instruir o procedimento com todos os elementos necessários à comprovação do acidente de trabalho e elaborar um relatório sucinto em que o evento deverá ser adequadamente descrito. Concluído o processo, os autos deverão seguir ao DPME que, com base nos dados fornecidos pela origem, "apreciará a presença do nexo causal, providenciando, quando for o caso, a retificação do enquadramento legal da licença".

9. Como se vê, ao disciplinar a concessão da licença ao servidor acidentado no exercício de suas funções, o legislador estadual dividiu atribuições entre o órgão de origem do funcionário e o Departamento de Perícias Médicas do Estado. Enquanto ao primeiro conferiu a competência para instaurar procedimento próprio, instruindo-o com os elementos necessários à comprovação do acidente de trabalho, ao órgão médico atribuiu a competência para apreciar o nexo causal e decidir o pleito de licença.

10. Ao contrário do que afirmou o Diretor Técnico de Saúde do DPME no ofício de fls. 02/03, da legislação em apreço não é possível extrair qualquer divisão de competências quanto à análise do nexo causal. Note-se: o artigo 60 do Decreto Estadual nº 29.180/1988, sem diferenciar entre "nexo causal administrativo" e "nexo causal acidentário", atribui exclusivamente ao DPME a apreciação da "presença do nexo causal".

11. E certamente o fez em observância ao artigo 196, § 2º, da Lei Estadual nº 10.261/1968, segundo o qual "**caberá ao órgão médico oficial a decisão".** Ora, "a outorga de competência expressa a determinado agente importa o deferimento implícito, a esse mesmo agente, dos meios necessários

P.A.
Fls. 52

à integral realização dos fins previstos pela norma. São os *poderes implícitos*"[8]. Assim, se ao DPME foi outorgada a competência para decidir o pedido de licença por acidente de trabalho, naturalmente a este órgão socorrem os poderes e deveres necessários para o adequado exercício de tal atribuição, o que inclui a análise de todos os requisitos normativos para o reconhecimento do direito a essa licença, sobretudo do nexo causal entre trabalho e incapacidade.

12. A reforçar esse entendimento, o artigo 337 do Decreto Federal nº 3.048/1999, aplicável para fins de conceituação do acidente de trabalho no âmbito da Administração Pública paulista por força do artigo 197 da Lei Estadual nº 10.261/1968, estabelece que **"o acidente do trabalho será caracterizado tecnicamente pela perícia médica [...], mediante a identificação do nexo entre o trabalho e o agravo".** Os parágrafos 3º e 4º do artigo 337 do regulamento federal esclarecem:

> § 3º Considera-se estabelecido o nexo entre o trabalho e o agravo quando se verificar nexo técnico epidemiológico entre a atividade da empresa e a entidade mórbida motivadora da incapacidade, elencada na Classificação Internacional de Doenças - CID em conformidade com o disposto na Lista C do Anexo II deste Regulamento.
>
> § 4º Para os fins deste artigo, considera-se agravo a lesão, doença, transtorno de saúde, distúrbio, disfunção ou síndrome de evolução aguda, subaguda ou crônica, de natureza clínica ou subclínica, inclusive morte, independentemente do tempo de latência.

13. Ou seja, o reconhecimento do acidente do trabalho depende da constatação do nexo causal entre o trabalho e a incapacidade, que sempre incumbirá integralmente ao órgão médico.

[8] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro.* 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 155.

P.A. 53
Fls.

14. Considerando que, afora a caracterização do acidente de trabalho, o deferimento da licença ao servidor acidentado no exercício das atribuições ainda é condicionado à deflagração do procedimento no prazo de dez dias, contados da data do evento, é certo que também incumbe ao DPME a verificação quanto à observância desse requisito[9]. Repise-se: se ao órgão médico compete decidir sobre o enquadramento legal da licença, decerto a ele incumbirá analisar todas as condicionantes legais para o reconhecimento do direito em questão.

15. Por todo o exposto, conclui-se:

(i) os artigos 192/197 da Lei Estadual nº 1.0261/1968 e os artigos 57/62 do Decreto Estadual nº 29.180/1988, ao disciplinarem a concessão de licença a servidor acidentado no exercício de suas atribuições, conferem ao órgão de origem do funcionário a competência de instaurar o procedimento próprio, instruindo-o com os elementos necessários à comprovação do acidente, e ao DPME a competência para apreciar a presença do nexo causal e decidir quanto ao enquadramento da licença;

(ii) ao conferir ao DPME a competência para decidir o pedido de licença por acidente de trabalho, o legislador naturalmente incumbe o órgão médico de analisar todos os requisitos necessários ao reconhecimento desse direito, mormente a relação de causalidade entre trabalho e incapacidade;

[9] No tocante à imposição desse prazo, cumpre corroborar as observações feitas no Parecer CJ/SGP nº 112/2016, *in verbis:* "[...] a exigência de observância desse prazo se justifica, seja porque as circunstâncias que podem vir a caracterizar determinado evento como acidente de trabalho ou doença profissional somente são possíveis de constatar logo após a sua ocorrência, seja porque **a definição do período de afastamento diretamente decorrente do acidente de trabalho ou da doença profissional** somente pode ser fundamentada com a análise imediata dessas circunstâncias. 6.2. Não por outra razão, em vários julgados, o Egrégio Tribunal de Justiça tem entendido que o direito do servidor à concessão da licença prevista no artigo 194 e seguintes da Lei estadual nº 10.261/1968 não se concretiza quando extemporâneo o pedido [...]".

P.A. 54
Fls.

(iii) na mesma trilha, é certo que a observância ao prazo de dez dias, previsto no artigo 196, *caput,* da Lei Estadual nº 10.261/1968, como condicionante para o enquadramento da licença por acidente de trabalho, também deve ser verificada pelo DPME ao decidir a respeito do pleito do servidor.

É o parecer, *sub censura.*

São Paulo, 25 de Julho de 2016.

JULIANA DE OLIVEIRA DUARTE FERREIRA
Procuradora do Estado
OAB/SP nº 249.114

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: **GDOC n.º 16847-312009/2016**

PARECER **PA n.º 45/2016**

INTERESSADO: **DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME**

De acordo com o **Parecer PA n.º 45/2016.**

Transmitam-se os autos à consideração da douta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 25 de julho de 2016.

DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP n.º 245.540

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO n°: **16847-312009/2016**

INTERESSADO: **DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME**

ASSUNTO: **LIMITES DE COMPETÊNCIA DO DPME PARA ANÁLISE E REVISÃO DE REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DE NEXO CASUAL ADMINISTRATIVO CONSIDERADO PELA UNIDADE ADMINISTRATIVA DE SERVIDOR.**

Estou de acordo com o entendimento exposto no **Parecer PA nº 45/2016,** que contou com a aprovação da Chefia da Procuradoria Administrativa.

Ao Sr. Procurador Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça opinativa.

SubG-Consultoria, 15 de Setembro de 2016.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL

PROCESSO: **16847-312009/2016**

INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME

ASSUNTO: **LIMITES DE COMPETÊNCIA DO DPME PARA ANÁLISE E REVISÃO DE REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DE NEXO CASUAL ADMINISTRATIVO CONSIDERADO PELA UNIDADE ADMINISTRATIVA DE SERVIDOR.**

1. Aprovo o **Parecer PA nº 45/2016**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

2. Retornem os autos à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para prosseguimento.

GPG, em 21 de setembro de 2016.

ELIVAL DA SILVA RAMOS
PROCURADOR GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO: GDOC nº 16847-312009/2016

INTERESSADO: **DEPARTAMENTO DE PERÍCIAS MÉDICAS DO ESTADO - DPME**

ASSUNTO: **LIMITES DE COMPETÊNCIA DO DPME PARA ANÁLISE E REVISÃO DE REGULARIDADE FORMAL E MATERIAL DE NEXO CASUAL ADMINISTRATIVO CONSIDERADO PELA UNIDADE ADMINISTRATIVA DE SERVIDOR.**

Manifestação SubG – Cons. nº 168/2016

Ao Expediente,

1. Solicito a divulgação do **Parecer PA nº 45/2016** por meio de Ofício Circular SubG Cons para "Listagem completa" e "UCRH".

2. Após, retorne-se à d.Secretaria de Planejamento e Gestão, por meio de sua Consultoria Jurídica.

SubG-Consultoria, 22 de setembro de 2016.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL