



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**Processo nº:** 00600-00000514/2022-19-e (b)

**Jurisdicionada:** Tribunal de Contas do Distrito Federal

**Assunto:** Estudos Especiais

**Ementa:** Estudos Especiais acerca da associação entre a enfermidade COVID19 e acidente de trabalho, bem como a respeito da integralidade dos proventos de pensão por morte instituída por policiais civis quando comprovado o nexo de causalidade entre o óbito em decorrência da doença e a atividade exercida pelo instituidor, em atenção ao determinado no item 2 da Decisão nº 40/2022-TCDF, proferida nos autos do Processo nº 00600-00012942/2021-03-e.

. Decisão nº 40/2022: “O Tribunal, por unanimidade, decidiu: **1) referendar a mencionada decisão liminar**, proferida nos seguintes termos: “I - não conhecer da presente Representação (e-DOC nº D73D52E9, Peça nº 09), por ausência de legitimidade da Representante, em razão do disposto no art. 263 do RITCDF e indevida sobreposição ao rito processual estabelecido na Resolução TCDF nº 219/2011 para exame de ato sujeito a registro; II - tomar conhecimento da Informação nº 145/2021-SEFIPE (e-DOC BDED91, Peça nº 13); III - ter como prejudicado o exame da medida cautelar requerida, em razão do não conhecimento da Representação; IV - dar ciência da decisão que vier a ser proferida no feito aos ilustres representantes legais da interessada, conforme solicitação contida na inicial; V - autorizar o arquivamento dos autos.”;

**2) acolher o acréscimo** apresentado pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO, para determinar à Secretaria de Fiscalização de Pessoal – Sefipe/TCDF que realize **estudos especiais** em autos apartados, tendo por finalidade avaliar a associação entre a enfermidade causada pela Covid e acidente de trabalho; bem como a questão da integralidade de benefício pensional para os dependentes dos policiais civis, quando comprovado o nexo de causalidade entre o óbito e a atividade exercida pelo policial instituidor da pensão.” (peça 1)

. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIPE sugere ao Tribunal que: “I. tomar conhecimento dos presentes estudos especiais, tendo por cumprido o item 2 da Decisão nº 40/2022; II.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*considerando a legislação de regência e aplicando-se, mutatis mutandis, os conceitos apresentados no âmbito do RGPS, bem como a fundamentação constitucional apresentada pelo STF para a fixação do Tema 932 de Repercussão Geral e para a suspensão do então vigente artigo 29 da MP nº 927/2020, definir o que se segue: **a.** a Covid-19 pode ser caracterizada como acidente em serviço por equiparação, se proveniente de contaminação acidental do servidor no exercício do cargo, sendo necessário demonstrar, por procedimento administrativo específico, a ocorrência de perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária, e que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições (nexo de causalidade); **b.** não é cabível a presunção do nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo/atribuições por carreira, cargo ou categoria profissional, tampouco em razão de exposição a risco genérico ou potencial, a que se sujeita grande parte dos servidores em regime de trabalho presencial, tendo em vista o contexto de transmissão comunitária do vírus (Portaria nº 454, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde); **c.** excepcionalmente, o nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo/atribuições pode ser presumido no caso de servidores que, comprovadamente, estejam expostos efetiva e habitualmente ao vírus, em contato direto com o patógeno; **d.** a doença proveniente de contaminação acidental do segurado no exercício do cargo, a exemplo da Covid-19, ainda que enquadrada como acidente em serviço diante do caso concreto e nos termos dos itens anteriores, não pode ser classificada como agressão a ensejar o tratamento diferenciado para as pensões por morte disposto no artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 e na nova redação do artigo 40, § 7º, da CRFB, uma vez que os citados dispositivos privilegiam, exclusivamente, as pensões decorrentes de óbito dos policiais em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função (espécie), e não em virtude de qualquer acidente em serviço (gênero); **III.** dar ciência do que vier a ser decidido nos presentes estudos especiais à Polícia Civil do Distrito Federal e a todo o complexo administrativo do Distrito Federal; **IV.** autorizar o arquivamento do presente feito” (peça 2).*

. Parecer em sentido convergente do Ministério Público de Contas (peça 6).

. **VOTO.** Acolhimento parcial da instrução e do parecer ministerial. Ciência da decisão à Polícia Civil do Distrito Federal e aos demais órgãos integrantes do complexo administrativo distrital. Devolução dos autos à SEFIPE para arquivamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

## RELATÓRIO

Trata o processo de Estudos Especiais levados a efeito em cumprimento ao item 2 da Decisão nº 40/2022, tendo por finalidade avaliar a associação entre a enfermidade causada pela Covid e acidente de trabalho, bem como a questão da integralidade de benefício pensional para os dependentes dos policiais civis, quando comprovado o nexo de causalidade entre o óbito decorrente da doença e a atividade exercida pelo policial instituidor da pensão.

Os estudos foram motivados por representação de viúva de ex-servidor da Polícia Civil do DF, falecido em atividade em 25.06.2020, apresentada, em apertada síntese, em razão do indeferimento da concessão do benefício com proventos integrais, embora existente nexo de causalidade entre a atividade laboral e contaminação por COVID-19, que culminou no falecimento do instituidor da pensão, fato que se amoldaria ao conceito legal de acidente em serviço, previsto na Portaria nº 58/2020-PCDF.

A integralidade decorreria da responsabilidade objetiva do empregador, uma *“vez que a atividade desenvolvida pelo servidor extinto, por sua natureza, apresentava exposição habitual a risco especial”* consoante entendimento fixado pelo STF quando do julgamento do Tema 932 (possibilidade de responsabilização objetiva do empregador por danos decorrentes de acidentes de trabalho), bem como em razão de decisão proferida nas ADI n.ºs 6342, 6344, 6346, 6348, 6352 e 6354, que *“acentuou a regra geral da responsabilidade objetiva, ao definir que o nexo causal entre a atividade exercida e o dano sofrido é presumido nos casos relacionados ao COVID-19”*.

Da extensa instrução formulada pela **Secretaria de Fiscalização de Pessoal-SEFIPE**, tenho por necessário reproduzir o que segue:

*“11. O conceito de acidente em serviço, no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS federal e distrital, respectivamente, encontra-se previsto no artigo 212 da Lei nº 8.112/1990 e no artigo 18, §§ 2º e 3º, da LC distrital nº 769/2008, nos seguintes termos:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

***Lei nº 8.112/1990***

*Art. 212. Configura acidente em serviço o dano físico ou mental sofrido pelo servidor, que se relacione, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo exercido.*

*Parágrafo único. Equipara-se ao acidente em serviço o dano:*

*I - decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício do cargo;*

*II - sofrido no percurso da residência para o trabalho e vice-versa.*

***LC distrital nº 769/2008***

*Art. 18. [...].*

*[...]*

*§ 2º Acidente em serviço é aquele ocorrido no exercício do cargo, que se relacione, direta ou indiretamente, com as atribuições deste, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.*

***§ 3º Equiparam-se ao acidente em serviço, para os efeitos desta Lei Complementar:***

*I - o acidente ligado ao serviço que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a 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 serviço;*

*b) ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada ao serviço;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*c) ato de imprudência, de negligência ou de imperícia de terceiro ou de companheiro de serviço;*

*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 acidental do segurado no exercício do cargo;**

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

*a) na execução de ordem ou na realização de serviço relacionado ao cargo;*

*b) na prestação espontânea de qualquer serviço ao Distrito Federal para lhe evitar prejuízo ou proporcionar proveito;*

*c) em viagem a serviço, inclusive para estudo, quando financiada pe-lo Distrito Federal 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.*

**12. Logo, é possível conceituar acidente em serviço como sendo aquele ocorrido no exercício do cargo, que se relacione, direta ou indiretamente, com as atribuições deste e gere perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade laboral, conceito equivalente ao de acidente de trabalho previsto no artigo 19 da Lei nº 8.213/1991<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> 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)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

13. *Tanto a Lei nº 8.112/1990 (artigo 212, parágrafo único), quanto a LC distrital nº 769/2008 (artigo 18, § 3º) trazem, ainda, rol de situações que se equiparam a acidente em serviço.*

14. *Seguindo as previsões contidas na Lei nº 8.213/1991 (artigo 21, inciso III), que trata do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, a LC distrital nº 769/2008 (artigo 18, § 3º, inciso III) prevê como acidente em serviço por equiparação a doença proveniente de contaminação acidental do segurado no exercício do cargo, previsão que, por analogia, pode ser aplicada aos servidores regidos pela Lei nº 8.112/1990 diante da subsunção da situação ao conceito de acidente em serviço, tendo sido incluída na Portaria nº 58, de 25 de junho de 2020<sup>2</sup> (artigo 2º, inciso III), que regulamenta no âmbito da Polícia Civil do Distrito Federal o procedimento de apuração de acidente em serviço e de doença profissional.*

15. *Assim, a rigor, a Covid-19 pode ser considerada como acidente em serviço, por equiparação, a título de contaminação acidental do segurado no exercício do cargo, a depender do caso concreto e desde que: 1) a contaminação tenha ocorrido no exercício do cargo; 2) haja relação, direta ou indireta, entre a contaminação e as atribuições do cargo; 3) ocorra a perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária.*

16. *Nesse sentido, importante salientar que as situações que ensejam a classificação como acidente em serviço devem ser devidamente comprovadas por meio de processo administrativo específico, em que restem cabalmente demonstrados os citados requisitos para tal enquadramento, especialmente o nexo de causalidade entre o acidente e as atribuições exercidas pelo servidor.*

17. *Cumprе destacar que o Decreto nº 34.023/2012, regulamentado pela Portaria 166, de 14 de maio de 2019, dispõe sobre os procedimentos medicopericiais e de saúde ocupacional da Secretaria de Estado de Administração Pública, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Distrito Federal.*

18. *O mencionado decreto exige diversas formalidades para a caracterização de acidente em serviço, entre as quais a elaboração de Guia de Inspeção médica por perito médico, a definição do nexo causal e a adoção*

---

<sup>2</sup> A mencionada portaria foi publicada exclusivamente no Boletim de Serviço nº 120/2020, não sendo encontrada no DODF. Disponível em <https://www.sinpoldf.com.br/wpcontent/uploads/2020/06/290620-portaria-58-pcdf-v2.pdf>.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*de medidas preventivas (art. 12, § 2º); e a abertura de sindicância para apuração do acidente (artigo 24).*

19. *Previsões semelhantes encontram-se no artigo 96, inciso III e § 1º, da Lei nº 7.289/1984 (Estatuto dos Policiais-Militares da Polícia Militar do Distrito Federal) e no artigo 97, inciso III e § 1º da Lei nº 7.479/1986 (Estatuto dos Bombeiros Militares do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal), que exigem a apuração do acidente em serviço por meio de inquérito sanitário de origem, no qual deve haver a comprovação do nexo de causalidade entre o dano e as atribuições do cargo.*

20. *Por sua vez, a citada Portaria nº 58, de 25 de junho de 2020, que regulamenta a apuração no âmbito da PCDF, estabelece diversos procedimentos para que o acidente em serviço reste configurado, entre os quais a instauração de procedimento administrativo (artigo 5º) e a competência da Junta Médica Oficial para pronunciar-se de forma conclusiva sobre a existência do nexo causal entre o fato noticiado e as lesões verificadas (artigo 8º, inciso III).*

21. *Portanto, apesar de, em tese, a Covid-19 poder ser caracterizada como acidente em serviço por equiparação, caso proveniente de contaminação acidental do servidor no exercício do cargo, necessário demonstrar que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições, não podendo tal nexo de causalidade, em regra, ser presumido.*

22. *Impende salientar que a Medida Provisória nº 927/2020, em seu artigo 29, previu que “os casos de contaminação pelo coronavírus (covid-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal”, na tentativa de extinguir toda e qualquer presunção relativa, aplicável excepcionalmente para casos em que haja a habitualidade de exposição ao fator de risco especial - no caso da Covid-19, exposição efetiva e contínua ao vírus - em razão das atribuições exercidas pelo trabalhador.*

23. *Entretanto, o mencionado dispositivo teve sua eficácia suspensa nas ADI n.ºs 6342, 6344, 6346, 6352, 6354, 6375 e 6380, por meio de decisão liminar, sob o fundamento de que “ao excluir, como regra, a contaminação pelo coronavírus da lista de doenças ocupacionais, transferindo o ônus da comprovação ao empregado, prevê hipótese que vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação à responsabilidade objetiva do empregador em alguns casos”.*

24. *Segue ementa do acórdão:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

MEDIDA CAUTELAR NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6342, 6344, 6346, 6348, 6352 E 6354. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO DO TRABALHO. MEDIDA PROVISÓRIA 927/2020. MEDIDAS TRABALHISTAS PARA ENFRENTAMENTO DO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA RECONHECIDO PELO DECRETO LEGISLATIVO 6/2020. NORMAS DIRECIONADAS À MANUTENÇÃO DE EMPREGOS E DA ATIVIDADE EMPRESARIAL. ART. 29. EXCLUSÃO DA CONTAMINAÇÃO POR CORONAVÍRUS COMO DOENÇA OCUPACIONAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO EMPREGADOR. ART. 31. SUSPENSÃO DA ATUAÇÃO COMPLETA DOS AUDITORES FISCAIS DO TRABALHO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DOS ARTS. 29 E 31 DA MP 927/2020. CONCESSÃO PARCIAL DA MEDIDA LIMINAR.

1. A Medida Provisória 927/2020 foi editada para tentar atenuar os trágicos efeitos sociais e econômicos decorrentes da pandemia do coronavírus (covid-19), de modo a permitir a conciliação do binômio manutenção de empregos e atividade empresarial durante o período de pandemia.

2. O art. 29 da MP 927/2020, ao excluir, como regra, a contaminação pelo coronavírus da lista de doenças ocupacionais, transferindo o ônus da comprovação ao empregado, prevê hipótese que vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação à responsabilidade objetiva do empregador em alguns casos. Precedentes.

3. Não se mostra razoável a diminuição da atividade fiscalizatória exercida pelos auditores fiscais do trabalho, na forma prevista pelo art. 31 da MP 927/2020, em razão da necessidade de manutenção da função exercida no contexto de pandemia, em que direitos trabalhistas estão sendo relativizados.

4. Medida liminar parcialmente concedida para suspender a eficácia dos arts. 29 e 31 da Medida Provisória 927/2020.

25. Posteriormente, em razão do encerramento da vigência da citada medida provisória sem conversão em lei, as respectivas ações diretas de inconstitucionalidade foram extintas sem julgamento de mérito, por perda de objeto.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

26. *Observa-se, assim, que diferentemente do noticiado pela imprensa à época, não houve a definição, pelo STF, de que Covid-19 seria acidente de trabalho ou mesmo que o “nexo causal entre a atividade exercida e o dano sofrido é presumido nos casos relacionados ao COVID-19”, conforme defendido pelo representante no processo que deu origem aos presentes autos.*

27. *Diversamente, por meio de decisão liminar nas citadas ADIs, o STF, em análise perfunctória e sem esgotar o mérito da questão, expôs entendimento preliminar de que seria inviável excluir toda e qualquer hipótese de presunção denexo de causalidade envolvendo a contaminação por Covid-19 e acidente de trabalho, tendo em vista o entendimento da Suprema Corte em relação à responsabilidade objetiva do empregador em alguns casos.*

28. *Assim, restou definido pelo STF não que Covid-19 é acidente de trabalho ou que, no caso de contaminação por Covid-19, o nexocausal seria presumido, mas apenas que poderia sê-lo, excepcionalmente e diante da análise do caso concreto, protegendo o direito dos trabalhadores cuja atividade normalmente desenvolvida, por sua natureza, apresenta exposição habitual e efetiva ao vírus, com potencialidade lesiva, implicando ao trabalhador ônus maior do que aos demais membros da coletividade.*

29. *Nesse sentido, no RE 828.040 (Tema 932/STF) o STF considerou compatível o artigo 927, parágrafo único, do Código Civil com o artigo 7º, XXVIII, da Constituição Federal, estabelecendo a responsabilidade objetiva do empregador em determinados casos, nos seguintes termos:*

*O artigo 927, parágrafo único, do Código Civil é compatível com o artigo 7º, XXVIII, da Constituição Federal, sendo constitucional a responsabilização objetiva do empregador por danos decorrentes de acidentes de trabalho, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida, por sua natureza, apresentar exposição habitual a risco especial, com potencialidade lesiva e implicar ao trabalhador ônus maior do que aos demais membros da coletividade.*

30. *Nada obstante, necessário salientar que a responsabilização objetiva é a exceção, não a regra, devendo haver: 1) previsão legal, a exemplo do nexotécnico epidemiológico (presunção de nexocausal) previsto no artigo 21-A da Lei nº 8.213 c/c artigo 337, § 3º, e Lista C do Anexo II do Decreto nº 3.048/1999; ou 2) a constatação de exposição habitual a risco especial, com potencialidade lesiva, risco esse relacionado aos fatores causadores e decisivos do acidente/doença, não sendo hábil para tal o risco*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*genérico, potencial ou relacionado a fatores diversos do que levaram ao ocorrido.*

31. *Significa dizer que, no caso de contaminação acidental de servidor público no exercício do cargo, o nexo causal a ensejar a caracterização como acidente em serviço deverá ser devidamente atestado, como regra, diante do caso concreto, ou, excepcionalmente, poderá ser presumido apenas se restar comprovada a exposição habitual do servidor ao agente contaminante, com potencialidade lesiva, em razão das atribuições de seu cargo, não servindo para tanto a mera exposição esporádica ou potencial.*

32. *Portanto, no caso dos presentes estudos especiais, o nexo causal entre a contaminação por Covid-19 e o exercício do cargo apenas será presumido, excepcionalmente, caso haja a exposição habitual do servidor ao vírus no exercício do cargo, em razão de suas atribuições, a exemplo do que ocorre com os servidores que trabalham diretamente com pessoas infectadas, não sendo viável a presunção por carreiras, cargos ou categorias funcionais.*

33. *Por outro lado, quanto aos demais servidores, ainda que as atribuições se relacionem com atendimento ao público em geral, de forma presencial e/ou itinerante, não se observa exposição habitual ao agente contaminante (vírus), com potencialidade lesiva, mas mera exposição potencial ou esporádica, a que estão sujeitos todos os cidadãos que se encontrem em trabalho presencial, mormente diante do número crescente de infectados e do contexto de transmissão comunitária do vírus, em que não é possível rastrear a origem da infecção.*

34. *Nesses casos, imprescindível a comprovação específica do nexo de causalidade, sob pena de se caracterizar como acidente em serviço qualquer situação de servidor em regime de trabalho presencial que se contamine pelo vírus.*

35. *No mesmo sentido, quanto à necessidade de comprovação, caso a caso, do nexo de causalidade entre a contaminação por Covid-19 e as atribuições exercidas pelo servidor, destaca-se sentença proferida no Processo nº 071954597.2020.8.07.0016, que tramitou no 4º Juizado Especial da Fazenda Pública do DF (TJDFT), que julgou improcedente o pedido do autor, ocupante do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias, da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal, em razão da ausência de comprovação da alegação de ter sido contaminado com Covid-19 no exercício de sua função.*

36. *Cumpre destacar excertos da sentença:*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*No caso em testilha, o autor PRESUME que teria sido contaminado pelo COVID - 19 em razão do Distrito Federal não lhe ter fornecido, na condição de Policial Penal, os equipamentos de proteção necessários ao desempenho de suas atividades laborais.*

*Em primeiro plano, o novo Coronavírus é de fácil propagação e contágio, até pelo ar, segundo se noticia à exaustão, na mídia, não se podendo inferir, a partir daí, que o demandante tenha sido contaminado em seu ambiente de trabalho.*

*Trata-se de mera presunção, incomprovada.*

*Aliás, a propósito, de bom tom se ressaltar que, como destacado pelo próprio autor, exerce atividade essencial, ou seja, que não pode parar, mesmo em tempos de pandemia, pela essencialidade que carrega, no tocante ao serviço destinado à população.*

*[...]*

*Impor-se uma obrigação ressarcitória sem a demonstração inequívoca de responsabilidade, no campo fático-probante, é o mesmo que desnaturar, na essência, a própria teoria civilista, que exige nexos causal entre o fato e o dano, para fins de responsabilização.*

*[...]*

*O dano sofrido - contágio pelo vírus do coronavírus - não contém caracter inquestionável, sob o viés probante, de que tenha sido causado por ação ou omissão estatal.*

*Há mera "presunção" do autor, a respeito.*

*Ocorre que presunção, sem prova contundente do liame causal, não se presta ao fim indenizatório pretendido.*

*Posto isso, JULGO IMPROCEDENTES os pedidos, com suporte no artigo 487, I, do CPC.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

37. *A referida sentença foi mantida em sede de Embargos de Declaração e, posteriormente, confirmada em Recurso Inominado interposto pelo autor, nos seguintes termos:*

*DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PERDAS E DANOS. DANO MORAL AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE.*

1 - Na forma do art. 46 da Lei 9.099/1995, a ementa serve de acórdão. Recurso próprio, regular e tempestivo. Pretensão de condenatória em indenizar danos materiais e reparação por dano moral por contágio pelo COVID supostamente no interior do sistema prisional. Recurso do autor postula a reforma da sentença que julgou os pedidos improcedentes.

2 - Responsabilidade civil do Estado. Nexo de causalidade não demonstrado. Servidor público. Contágio por COVID-19. Não há elementos no processo que permitam concluir que o contágio pelo COVID decorreu do exercício de suas atividades no Complexo Penitenciário de modo a atribuir ao Estado o dever de indenizar pelos danos materiais e reparação por danos morais. Para que seja factível a indenização, o dano sofrido pela vítima deve ter origem de efeito direto e imediato do ilícito, que, no caso, não foi evidenciado. Não se pode presumir, como quer o autor, que a contaminação ocorreu no ambiente de trabalho, pois é notório que a propagação do vírus se deu de forma ampla e rápida alcançando todos os cantos do planeta. Ademais, os documentos de ID 20281239 PAG 1-15, ID 20281243 PAG 11-38 indicam a disponibilização de diversos equipamentos de proteção ao sistema prisional e execução de diversos programas visando à conscientização daquela população e minimização do contágio pelo vírus no complexo penitenciário. Nesse quadro, ainda que o entendimento seja de que a responsabilidade do órgão patronal é objetiva em razão de acidente de trabalho (RE 828040 RG, TEMA 932), não restou evidenciada a relação de causalidade entre a atividade exercida pelo autor no complexo prisional como policial penal e o dano sofrido, a configurar o acidente de trabalho e dar ensejo à indenização postulada. Recurso a que se nega provimento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

3 - Recurso conhecido, mas não provido. O recorrente arcará com as custas do processo e com os honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da causa (art. 55, Lei 9.099/1995 c/c art. 27, Lei 12.153/2009).

38. Em novos embargos de declaração, novamente não providos, esclareceu a 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal (TJDFT) que “a responsabilidade civil objetiva depende da demonstração de nexo de causalidade entre a atuação do Estado e o dano verificado, o que não restou demonstrado no caso em exame. A pretensão do autor de classificar a doença adquirida em situação de pandemia, em que a contaminação se dá de modo difusa, como doença equiparável a acidente do trabalho não encontra respaldo na realidade nem na prova dos autos. A doença se disseminou com muita força em todo o planeta, de forma ampla e rápida”.

39. Interposto Recurso Extraordinário, o mesmo teve seu seguimento negado por decisão monocrática da Ministra Rosa Weber, transitando em julgado em 04/11/2021.

40. Cita-se, ainda, a Nota Técnica SEI nº 56376/2020/ME<sup>3</sup>, fundamentada na Lei nº 8.213/1991, diante do encerramento da vigência da MP nº 927/2020 e da decisão proferida pelo STF, em sede liminar, que suspendeu o artigo 29 da mencionada medida provisória.

41. Por meio da citada nota técnica, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia assevera que “as circunstâncias específicas de cada caso concreto poderão indicar se a forma como o trabalho foi exercido gerou risco relevante para o trabalhador”.

42. Informa que, apesar de não constar da lista prevista no Decreto nº 3.048, de 1999 (anexo II), a Covid-19 poderia ser reconhecida como doença ocupacional, aplicando-se o disposto no § 2º do artigo 20 da Lei nº 8.213/1991, in verbis:

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

[...]

---

<sup>3</sup> Disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notastecnicas/2020/sei\\_me-12415081-nota-tecnica-covid-ocupacional.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notastecnicas/2020/sei_me-12415081-nota-tecnica-covid-ocupacional.pdf)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*§ 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.*

43. *Afirma, assim, que “em que pese a ausência de uma presunção de que determinada doença não é ocupacional, caso a doença não esteja prevista no anexo do Decreto nº 3.048, de 1999 (como é a Covid-19), o nexo só será estabelecido se demonstrada que a “doença adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente”. Ou seja, haverá necessidade de estabelecimento do nexo a partir de elementos submetidos para análise dos peritos médicos federais”.*

44. *Registra, ainda, que, a partir da declaração do estado de transmissão comunitária do vírus SARS-CoV-2, causador da Covid-19 (Portaria nº 454, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde), “não seria mais possível associar cada novo caso de COVID-19 a um caso confirmado anteriormente, o que dificulta sobremaneira a definição se um trabalhador teve contato com o vírus na própria residência, no transporte público, no ambiente de trabalho ou em outro local que tenha frequentado”.*

45. *Por fim, seguindo a linha de entendimento esposada no Parecer SEI nº 11530/2020/ME, da Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, conclui que “à luz das disposições da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a depender do contexto fático, a covid-19 pode ser reconhecida como doença ocupacional, aplicando-se na espécie o disposto no § 2º do mesmo artigo 20, quando a doença resultar das condições especiais em que o trabalho é executado e com ele se relacionar diretamente; podendo se constituir ainda num acidente de trabalho por doença equiparada, na hipótese em que a doença seja proveniente de contaminação acidental do empregado pelo vírus SARS-CoV-2 no exercício de sua atividade (artigo 21, inciso III, Lei nº 8.213, de 1991); em qualquer dessas hipóteses, entretanto, será a Perícia Médica Federal que deverá caracterizar tecnicamente a identificação do nexo causal entre o trabalho e o agravo, não militando em favor do empregado, a princípio, presunção legal de que a contaminação constitua-se em doença ocupacional”.*

46. *Ademais, no citado Parecer SEI nº 11530/2020/ME, da Coordenação-Geral de Assuntos Previdenciários da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, registrou o parecerista que “por óbvio, não se está com tal constatação querendo negar à atividade laboral normalmente desenvolvida,*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*por sua natureza, com exposição habitual do trabalhador ao risco de infecção pelo novo coronavírus (covid-19), sua força natural enquanto fator de convicção decisória que, certamente, poderá e será considerado pela Perícia Médica Federal na sua definição, inclusive como possível razão de redução do nível de exigência probatória, especialmente nas atividades essenciais relacionadas ao enfrentamento da doença que demandam o contato direto com o patógeno".*

47. Dessa forma, considerando-se a legislação de regência e aplicando-se, *mutatis mutandis*, os conceitos apresentados no âmbito do RGPS, bem como a fundamentação constitucional apresentada pelo STF para a fixação do Tema 932 de Repercussão Geral e para a suspensão do então vigente artigo 29 da MP nº 927/2020, entende-se que a Covid-19 poder ser caracterizada como acidente em serviço por equiparação, se proveniente de contaminação acidental do servidor no exercício do cargo, sendo necessário demonstrar, por procedimento administrativo específico, a ocorrência de perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária, e que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições (nexo de causalidade), não cabendo sua presunção por carreira, cargo ou categoria profissional, tampouco em razão de exposição a risco genérico ou potencial, a que está sujeita grande parte dos servidores em regime de trabalho presencial. Excepcionalmente, o nexo de causalidade pode ser presumido no caso de servidores que, comprovadamente, estejam expostos efetiva e habitualmente ao vírus, em contato direto com o patógeno.

**V FALECIMENTO POR COVID-19 E PROVENTOS DE PENSÃO POR MORTE INSTITUÍDA POR POLICIAL CIVIL DO DISTRITO FEDERAL A PARTIR DO ADVENTO DA EC Nº 103/2019**

48. Na esfera federal, os requisitos para a concessão de pensão por morte instituída por servidor público civil encontram-se previstos nos artigos 215 e seguintes da Lei nº 8.112/1990 que, a partir da Medida Provisória nº 664/2014, posteriormente convertida na Lei nº 13.135/2015, passou a prever tempo máximo de duração da pensão calculado de acordo com a expectativa de sobrevida do beneficiário na data do óbito do servidor ou aposentado, conforme artigo 222, inciso VII, da mencionada lei, legislação aplicável aos servidores policiais civis do Distrito Federal.

49. Por sua vez, a EC nº 103/2019 alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias para a concessão dos benefícios, inclusive para os servidores públicos, delegando



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*aos respectivos entes federativos a disciplina legal das regras referentes às aposentadorias e pensões por morte relacionadas a seus respectivos RPPS.*

50. *Quanto à forma de cálculo dos proventos de pensão por morte instituída por servidor público federal, disciplina o artigo 23 da mencionada EC nº 103/2019 que, como regra geral e até que sobrevenha lei federal, “será equivalente a uma cota familiar de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria recebida pelo segurado ou servidor ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10 (dez) pontos percentuais por dependente, até o máximo de 100% (cem por cento)”, sendo o valor do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente correspondente a 60% (sessenta por cento) da média aritmética de todo o período contributivo (a contar de julho de 1994), com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos, nos termos do artigo 26, § 3º, inciso II, da citada emenda constitucional.*

51. *Assim, a partir do advento da MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, e da EC nº 103/2019, observa-se que as pensões por morte instituídas por servidores públicos federais passaram a ser temporárias e proporcionais, como regra geral, até que sobrevenha lei federal disciplinando a matéria de forma diversa.*

52. *Como exceção à regra, estabelece o artigo 40, § 7º, da CRFB<sup>4</sup>, na redação conferida pela EC nº 103/2019, que o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de morte dos servidores ocupantes dos cargos de agente penitenciário, agente socioeducativo e das carreiras policiais (legislativo, civil e federal) decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função.*

53. *Especificamente para os servidores regidos pelas regras federais, caso dos policiais civis do Distrito Federal, o artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 estabelece regra transitória a ser aplicada até que entre em vigor lei federal sobre o tema, nos seguintes termos:*

---

<sup>4</sup> Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.  
[...]

§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.

§ 6º A pensão por morte devida aos dependentes do policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal [Polícia Civil do Distrito Federal], do policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e dos ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

54. Com efeito, como exceção à regra da temporariedade e da não integralidade a partir da vigência da MP nº 664/2014, convertida na Lei nº 13.135/2015, e da EC nº 103/2019, a pensão por morte instituída por servidor policial do Distrito Federal falecido em razão de agressão sofrida no exercício ou em razão da função será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo, até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União.

55. Dessa forma, necessário perquirir se o falecimento do policial civil do Distrito Federal em decorrência da Covid-19, quando comprovado o nexo de causalidade entre o óbito em decorrência da doença e a atividade exercida pelo instituidor, enquadra-se como “agressão sofrida no exercício ou em razão da função”, para fins de concessão de pensão por morte vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.

56. O artigo 212 da Lei nº 8.112/1990, citado no tópico anterior, conceitua acidente em serviço como “o dano físico ou mental sofrido pelo servidor, que se relacione, mediata ou imediatamente, com as atribuições do cargo exercido”, equiparando-se a acidente em serviço o dano: I) decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício do cargo;; II) sofrido no percurso da residência para o trabalho e vice-versa.

57. Observe-se que a agressão sofrida no exercício ou em razão da função é espécie do gênero acidente em serviço, não sendo coincidentes os mencionados conceitos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

58. *Significa dizer que todo fato que venha a ser caracterizado como agressão sofrida no exercício ou em razão da função será classificado, por equiparação, a acidente em serviço; mas nem todo acidente em serviço será classificado como agressão sofrida no exercício ou em razão da função.*

59. *A título de exemplo, o dano sofrido no percurso da residência para o trabalho poderá ser classificado como acidente em serviço, por equiparação, mas não será enquadrado como agressão sofrida no exercício ou em razão da função, não ensejando, assim, o tratamento diferenciado às pensões deferido pelo artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019.*

60. *Ainda, a LC nº 769/2008, aplicável aos servidores distritais, elenca como fato equiparável a acidente em serviço, além da agressão sofrida no exercício ou em razão da função, a doença proveniente de contaminação acidental no exercício do cargo, deixando clara a diferenciação entre as duas situações, apesar de ambas serem equiparáveis a acidente em serviço.*

61. *Segundo o dicionário Priberam da Língua Portuguesa <sup>5</sup>, o verbo “agredir”, núcleo do artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 e da nova redação do artigo 40, § 7º, da CRFB, significa: 1) praticar agressão ou violência contra = atacar; 2) atingir com ímpeto ou violência. Assim, sofre agressão aquele que é atacado e contra quem é praticado ato de violência ou aquele que é atingido com ímpeto ou violência por outrem, não se vislumbrando a possibilidade de se enquadrar como “agressão” a doença proveniente de contaminação acidental no exercício do cargo.*

62. *A EC nº 103/2019, em seu artigo 10, § 6º, privilegia, exclusivamente, a pensão por morte proveniente de óbito do policial em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função (espécie) e não o falecimento em razão de qualquer acidente em serviço (gênero).*

63. *Nesse sentido, cumpre destacar que a redação do artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 e a nova redação do artigo 40, § 7º, da CRFB, que estabelecem o tratamento diferenciado para as pensões por morte de servidores policiais decorrentes de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, foram incluídos no texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019, que deu origem à EC nº 103/2019, ainda na Comissão Especial instituída na Câmara dos Deputados, no Substitutivo do Relator (Parecer com*

---

<sup>5</sup> <https://dicionario.priberam.org/agredir>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*complementação de Voto nº 4<sup>6</sup>), em razão da aprovação parcial das Emendas Modificativas nºs 81<sup>7</sup> e 112<sup>8</sup>.*

64. *A Emenda Modificativa nº 81 pretendia alterar, entre outros, o texto do § 5º do artigo 4º da PEC nº 6/2019, nos seguintes termos:*

*§ 5º - O valor mensal da pensão decorrente de morte do segurado que seja cônjuge sobrevivente ou filho dos policiais previstos no artigo 144, I, II, III e IV corresponderá à totalidade da remuneração ou da aposentadoria que recebia no momento do sinistro para o policial que venha a óbito em serviço ou em razão do cargo.*

65. *Por sua vez, de forma semelhante a Emenda Modificativa nº 112 pretendia acrescentar, entre outros, o § 7º ao artigo 4º da PEC nº 6/2019, nos seguintes termos:*

*§ 7º - O valor mensal da pensão decorrente de morte do segurado que seja cônjuge sobrevivente ou filho dos policiais previstos no artigo 144, I, II, III e IV corresponderá à totalidade da remuneração ou da aposentadoria que recebia no momento do sinistro para o policial que venha a óbito em serviço ou em razão do cargo.*

66. *Observe-se que ambas as emendas propunham o tratamento diferenciado para as pensões instituídas por servidores policiais de forma mais ampla, abrangendo não só o óbito decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, mas em virtude de qualquer óbito em serviço (acidente em serviço) ou em razão do cargo.*

67. *Entretanto, as mencionadas emendas modificativas à PEC nº 6/2019 foram aprovadas apenas parcialmente, restringindo-se o alcance pretendido e estabelecendo-se o tratamento diferenciado para as pensões instituídas por servidores policiais apenas nos casos de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, e não para qualquer hipótese de óbito em serviço.*

68. *Destaca-se que na primeira versão do Parecer do Relator, o substitutivo apresentado sequer previa o tratamento diferenciado para óbitos*

<sup>6</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2210849>

<sup>7</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205582>

<sup>8</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205641>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*decorrentes de agressão sofrida em razão da função, o que foi acrescentado posteriormente pelo Relator da proposta na Comissão Especial na Câmara dos Deputados, por meio do Parecer com complementação de Voto nº 4, esclarecendo que “a nova versão do substitutivo esclarece que a pensão diferenciada a dependentes de policiais é derivada não apenas de agressões sofridas no exercício, mas também em razão da função”.*

69. *Assim, os dispositivos em discussão restaram aprovados e promulgados na EC nº 103/2019, restringindo-se a concessão de pensão por morte vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo, para os dependentes dos servidores que menciona, apenas aos casos de óbito decorrente de agressão sofrida no exercício ou em razão da função, e não para qualquer acidente em serviço.*

70. *Logo, contata-se que a mens legis do artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 e da nova redação do artigo 40, § 7º, da CRFB é premiar o risco específico a que se submete o servidor policial, relacionado às atividades estritamente policiais, que apenas por tais servidores podem ser desenvolvidas e que, inclusive, dão ensejo a aposentadoria especial, não abrangendo riscos genéricos e/ou potenciais a que outras categorias estão - ou podem estar - sujeitas.*

71. *Dessa forma, ainda que a doença proveniente de contaminação accidental do segurado no exercício do cargo possa ser enquadrada como acidente em serviço, a depender do caso concreto e da devida comprovação do nexo de causalidade, conforme explicitado no tópico anterior, não pode ser classificada como agressão sofrida no exercício ou em razão da função.*

## **VI CONCLUSÕES**

72. *Considerando-se a legislação de regência e aplicando-se, mutatis mutandis, os conceitos apresentados no âmbito do RGPS, bem como a fundamentação constitucional apresentada pelo STF para a fixação do Tema 932 de Repercussão Geral e para a suspensão do então vigente artigo 29 da MP nº 927/2020, entende-se que a Covid-19 poder ser caracterizada como acidente em serviço por equiparação, se proveniente de contaminação accidental do servidor no exercício do cargo, sendo necessário demonstrar, por procedimento administrativo específico, a ocorrência de perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária, e que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições (nexo de causalidade), não cabendo sua presunção por carreira, cargo ou categoria profissional, tampouco em razão de exposição a risco genérico ou potencial, a que se sujeita grande parte dos*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*servidores em regime de trabalho presencial. Excepcionalmente, o nexo de causalidade pode ser presumido no caso de servidores que, comprovadamente, estejam expostos efetiva e habitualmente ao vírus, em contato direto com o patógeno.*

73. *A doença proveniente de contaminação acidental do segurado no exercício do cargo, a exemplo da Covid-19, ainda que enquadrada como acidente em serviço diante do caso concreto, não pode ser classificada como agressão a ensejar o tratamento diferenciado para as pensões por morte disposto no artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 e na nova redação do artigo 40, § 7º, da CRFB, uma vez que os citados dispositivos privilegiam, exclusivamente, o óbito dos policiais em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função (espécie) e não o falecimento em razão de qualquer acidente em serviço (gênero), premiando-se o risco específico a que se submete o servidor policial, relacionado às atividades estritamente policiais, que apenas por tais servidores podem ser desenvolvidas e que, inclusive, dão ensejo a aposentadoria especial, não abrangendo riscos genéricos e/ou potenciais a que outras categorias estão - ou podem estar - sujeitas.*

## **VII      SUGESTÕES**

74. *Pelo exposto, sugere-se ao e. Tribunal:*

I. *tomar conhecimento dos presentes estudos especiais, tendo por cumprido o item 2 da Decisão nº 40/2022;*

II. *considerando a legislação de regência e aplicando-se, mutatis mutandis, os conceitos apresentados no âmbito do RGPS, bem como a fundamentação constitucional apresentada pelo STF para a fixação do Tema 932 de Repercussão Geral e para a suspensão do então vigente artigo 29 da MP nº 927/2020, definir o que se segue:*

a. *a Covid-19 pode ser caracterizada como acidente em serviço por equiparação, se proveniente de contaminação acidental do servidor no exercício do cargo, sendo necessário demonstrar, por procedimento administrativo específico, a ocorrência de perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária, e que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições (nexo de causalidade);*

b. *não é cabível a presunção do nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo/atribuições por carreira, cargo ou categoria profissional,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*tampouco em razão de exposição a risco genérico ou potencial, a que se sujeita grande parte dos servidores em regime de trabalho presencial, tendo em vista o contexto de transmissão comunitária do vírus (Portaria nº 454, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde);*

*c. excepcionalmente, o nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo/atribuições pode ser presumido no caso de servidores que, comprovadamente, estejam expostos efetiva e habitualmente ao vírus, em contato direto com o patógeno;*

*d. a doença proveniente de contaminação acidental do segurado no exercício do cargo, a exemplo da Covid-19, ainda que enquadrada como acidente em serviço diante do caso concreto e nos termos dos itens anteriores, não pode ser classificada como agressão a ensejar o tratamento diferenciado para as pensões por morte disposto no artigo 10, § 6º, da EC nº 103/2019 e na nova redação do artigo 40, § 7º, da CRFB, uma vez que os citados dispositivos privilegiam, exclusivamente, as pensões decorrentes de óbito dos policiais em decorrência de agressão sofrida no exercício ou em razão da função (espécie), e não em virtude de qualquer acidente em serviço (gênero);*

III. *dar ciência do que vier a ser decidido nos presentes estudos especiais à Polícia Civil do Distrito Federal e a todo o complexo administrativo do Distrito Federal;*

IV. *autorizar o arquivamento do presente feito.”*

O ilustre representante do **Ministério Público de Contas** que oficiou nos autos, Procurador **Danilo Moraes dos Santos**, proferiu parecer em sentido convergente, cumprindo destacar os seguintes excertos:

*“25. Como se observa, os presentes estudos especiais discutem o enquadramento de contaminação pelo vírus da COVID-19 como acidente de serviço, por equiparação, bem como o cabimento de presunção do nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo. Os estudos buscam também examinar a possibilidade de o acometimento de policial civil por COVID-19 configurar acidente em serviço apto a garantir, no caso de posterior óbito em consequência da doença, o direito a pensão por morte vitalícia e equivalente à remuneração do servidor, com base no que dispõe o § 6º do art. 10 da EC nº 103/2019.*

*26. Bem salientou a Unidade Instrutiva, com a qual concordo na integralidade, o inciso III do § 3º do art. 18 da LC nº 769/2008, o qual se revela bastante esclarecedor ao prescrever que a doença proveniente de*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*contaminação accidental do segurado no exercício do cargo equipara-se a acidente em serviço.*

27. Logo, está correta a DIFIPE2 quando sustenta a possibilidade do enquadramento da COVID-19 como acidente em serviço, por equiparação, na hipótese de a contaminação se dar no exercício do cargo e se relacionar direta ou indiretamente com as atribuições deste e, paralelamente, provocar perda ou redução da capacidade para o trabalho, ainda que temporária.

28. Assim, a imprescindibilidade de procedimento específico que demonstre o nexo de causalidade é corolário da condicionante descrita na LC nº 769/2008 para o enquadramento como acidente em serviço, acerca da existência de relação entre a contaminação e o exercício e as atribuições do cargo.

29. Nesse sentido, também ganha relevância a construção apresentada, pautada no Tema 932 da Suprema Corte e em outros importantes precedentes, que explicita a impossibilidade de que, em regra, o nexo de causalidade seja presumido, sob risco de gerar para o Estado imensuráveis obrigações de reparação por sinistros relacionados a contexto pandêmico mundial, obrigações estas que não encontram suporte no ordenamento jurídico pátrio.

30. Ademais, não merecem reparos as conclusões relacionadas com a inexistência de direito ao tratamento diferenciado previsto no § 6º do art. 10 da EC nº 103/2019 quando da concessão de benefícios previdenciários a dependentes de servidor falecido em decorrência da COVID-19, mesmo que comprovado o nexo de causalidade com o exercício e com as atribuições do cargo.

31. Isso porque é indene de dúvidas que o dano decorrente de agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício do cargo, previsto no inciso I do Parágrafo Único do art. 212 da Lei nº 8.112/1990, é espécie do gênero acidente em serviço, tal qual ocorre com a doença proveniente de contaminação accidental do segurado no exercício do cargo, referida na LC nº 769/2008.

32. Consectário lógico disso, é o fato de não se poder considerar, indistintamente, como dano decorrente de agressão sofrida no exercício do cargo, apto a atrair as disposições da EC nº 103/2019, qualquer acidente de trabalho, visto que a doença proveniente de contaminação accidental merece o mesmo tratamento conferido a outras espécies do gênero “acidente em



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*serviço, por equiparação,” a exemplo daquela relacionada com o percurso entre a residência e o local de trabalho.*

33. *Portanto, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal, em plena convergência com a Unidade Técnica, sugere ao e. Plenário o acolhimento das sugestões contidas na Informação nº 14/2022 – DIFIPE2.”*

É o relatório.

## **VOTO**

Como assinalado no relatório, este processo foi autuado em cumprimento ao item 2 da Decisão nº 40/2022 (item 2), por meio do qual foi determinado à Secretaria de Fiscalização de Pessoal que realizasse **estudos especiais**, tendo por finalidade avaliar:

a) a associação entre a enfermidade causada pela Covid e o acidente de trabalho;

b) a questão da integralidade do benefício pensional para os dependentes dos policiais civis, quando comprovado o nexo de causalidade entre o óbito e a atividade exercida pelo policial instituidor da pensão.

Preliminarmente, registro que a extensa instrução e o parecer ministerial abordaram o assunto com a devida profundidade, razão pela qual formularei breves considerações a respeito de seu teor.

Inicialmente, registro que o Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n.ºs 6342, 6344, 6346, 6352, 6354, 6375 e 6380), examinou as disposições da Medida Provisória nº 927/2020 (Dispôs sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e deu outras providências).

Por meio de decisão liminar, o STF suspendeu o art. 29 da referida MP, o qual previa que “os casos de contaminação pelo coronavírus (covid-19) não serão considerados ocupacionais, exceto mediante comprovação do nexo causal”.

Ao acolherem voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, a maioria dos demais ministros entendeu que a referida disposição “ao excluir, como



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

regra, a contaminação pelo coronavírus da lista de doenças ocupacionais, transferindo o ônus da comprovação ao empregado, prevê hipótese que vai de encontro ao entendimento do Supremo Tribunal Federal em relação à responsabilidade objetiva do empregador em alguns casos".

A citada medida provisória não foi convertida em lei, razão pela qual as mencionadas ações diretas de inconstitucionalidades foram extintas sem julgamento de mérito, por perda de objeto.

Todavia, ficou expresso o entendimento da Corte Suprema, ainda que superficial, no sentido de que seria inviável excluir toda e qualquer hipótese de presunção de nexo de causalidade envolvendo a contaminação por COVID 19 e o acidente de trabalho, tendo vista a jurisprudência daquele Tribunal em relação à responsabilidade objetiva do empregador em algumas hipóteses.

Em assim sendo, na hipótese em exame, excepcionalmente e diante da análise do caso concreto, o nexo causal seria presumido, de modo a proteger o direito dos trabalhadores cuja atividade desenvolvida implicasse em exposição habitual e efetiva ao vírus.

Tal posicionamento está consentâneo com aquele fixado nos autos do RE nº 828.040, ementado nos seguintes termos:

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO TRABALHO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 932. EFETIVA PROTEÇÃO AOS DIREITOS SOCIAIS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DO EMPREGADOR POR DANOS DECORRENTES DE ACIDENTES DE TRABALHO. COMPATIBILIDADE DO ART. 7, XXVIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL COM O ART. 927, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO CIVIL. APLICABILIDADE PELA JUSTIÇA DO TRABALHO.**

1. A responsabilidade civil subjetiva é a regra no Direito brasileiro, exigindo-se a comprovação de dolo ou culpa. Possibilidade, entretanto, de previsões excepcionais de responsabilidade objetiva pelo legislador ordinário em face da necessidade de justiça plena de se indenizar as vítimas em situações perigosas e de risco como acidentes nucleares e desastres ambientais.
2. O legislador constituinte estabeleceu um mínimo protetivo ao trabalhador no art. 7º, XXVIII, do texto constitucional, que não impede sua ampliação razoável por meio de legislação ordinária. Rol exemplificativo de direitos sociais nos artigos 6º e 7º da Constituição Federal.
3. Plena compatibilidade do art. 927, parágrafo único, do Código Civil com o art. 7º, XXVIII, da Constituição Federal, ao permitir hipótese excepcional de responsabilização objetiva do empregador por danos decorrentes de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*acidentes de trabalho, nos casos especificados em lei **ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor implicar, por sua natureza, outros riscos, extraordinários e especiais.** Possibilidade de aplicação pela Justiça do Trabalho.*

*4. Recurso Extraordinário desprovido. TEMA 932.*

*Tese de repercussão geral: "O artigo 927, parágrafo único, do Código Civil é compatível com o artigo 7º, XXVIII, da Constituição Federal, sendo constitucional a responsabilização objetiva do empregador por danos decorrentes de acidentes de trabalho, nos casos especificados em lei, **ou quando a atividade normalmente desenvolvida, por sua natureza, apresentar exposição habitual a risco especial, com potencialidade lesiva e implicar ao trabalhador ônus maior do que aos demais membros da coletividade**".*

Isto posto, entendo que assiste razão a Unidade Técnica quando, atenta à legislação aplicável ao servidor público, concluiu que na hipótese de contaminação no exercício do cargo o nexo causal que venha caracterizar o acidente em serviço deverá ser atestado. Excepcionalmente, o nexo poderá ser presumido, desde que comprovada a exposição habitual ao agente contaminante em razão das atribuições do cargo, não servindo a mera exposição esporádica ou potencial. Neste caminhar seria inviável a presunção por carreiras, cargos ou categorias funcionais.

Como bem pontuou a SEFIPE, nos autos do Processo nº 071954597.2020.8.07.0016 o 4º Juizado Especial da Fazenda Pública do TJDF estabeleceu algumas balizas a serem observadas pelo administrador público.

Eis o que asseverou aquele Juízo, em sede de Embargos de Declaração, ao julgar pedido formulado por ocupante do cargo de Agente de Atividades Penitenciárias:

*DIREITO CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. PERDAS E DANOS. DANO MORAL AUSÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE.*

*1 – Na forma do art. 46 da Lei 9.099/1995, a ementa serve de acórdão. Recurso próprio, regular e tempestivo. Pretensão de condenatória em indenizar danos materiais e reparação por dano moral por contágio pelo COVID supostamente no interior do sistema prisional. Recurso do autor postula a reforma da sentença que julgou os pedidos improcedentes.*

*2 – Responsabilidade civil do Estado. Nexo de causalidade não demonstrado. Servidor público. Contágio por COVID-19. Não há elementos*





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*no processo que permitam concluir que o contágio pelo COVID decorreu do exercício de suas atividades no Complexo Penitenciário de modo a atribuir ao Estado o dever de indenizar pelos danos materiais e reparação por danos morais. Para que seja factível a indenização, o dano sofrido pela vítima deve ter origem de efeito direto e imediato do ilícito, que, no caso, não foi evidenciado. Não se pode presumir, como quer o autor, que a contaminação ocorreu no ambiente de trabalho, pois é notório que a propagação do vírus se deu de forma ampla e rápida alcançando todos os cantos do planeta. Ademais, os documentos de ID 20281239 PAG 1-15, ID 20281243 PAG 11-38 indicam a disponibilização de diversos equipamentos de proteção ao sistema prisional e execução de diversos programas visando à conscientização daquela população e minimização do contágio pelo vírus no complexo penitenciário. Nesse quadro, ainda que o entendimento seja de que a responsabilidade do órgão patronal é objetiva em razão de acidente de trabalho (RE 828040 RG, TEMA 932), não restou evidenciada a relação de causalidade entre a atividade exercida pelo autor no complexo prisional como policial penal e o dano sofrido, a configurar o acidente de trabalho e dar ensejo à indenização postulada. Recurso a que se nega provimento.*

3 – Recurso conhecido, mas não provido. O recorrente arcará com as custas do processo e com os honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor da causa (art. 55, Lei 9.099/1995 c/c art. 27, Lei 12.153/2009).

No referido feito e igualmente em sede de embargos de declaração, a 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal entendeu que “a responsabilidade civil objetiva depende da demonstração de nexo de causalidade entre a atuação do Estado e o dano verificado, o que não restou demonstrado no caso em exame. A pretensão do autor de classificar a doença adquirida em situação de pandemia, em que a contaminação se dá de modo difusa, como doença equiparável a acidente do trabalho não encontra respaldo na realidade nem na prova dos autos. A doença se disseminou com muita força em todo o planeta, de forma ampla e rápida”.

Em assim sendo, manifesto minha aderência ao entendimento de que a Covid-19 pode ser equiparada ao acidente em serviço, desde que proveniente de contaminação accidental do servidor no exercício do cargo, sendo necessário, ainda, demonstrar, por procedimento administrativo específico, a ocorrência de perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária, e que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições (nexo de causalidade).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Quanto à possibilidade de concessão de pensão em razão de morte decorrente da contaminação pelo Covid 19, impende destacar as seguintes disposições da novel Emenda Constitucional nº 103/2019 (Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias), a qual prevê:

*“Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*Art. 40 . (...)*

*§ 7º Observado o disposto no § 2º do art. 201, quando se tratar da única fonte de renda formal auferida pelo dependente, o benefício de pensão por morte será concedido nos termos de lei do respectivo ente federativo, a qual tratará de forma diferenciada a hipótese de **morte dos servidores** de que trata o § 4º-B decorrente de **agressão sofrida no exercício** ou em **razão da função**.*

*(...)*

*Art. 10. Até que entre em vigor lei federal que discipline os benefícios do regime próprio de previdência social dos servidores da União, aplica-se o disposto neste artigo.*

*(...)*

*§ 6º A **pensão por morte** devida aos dependentes do policial civil do órgão a que se refere o inciso XIV do caput do art. 21 da Constituição Federal, do policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do caput do art. 51, o inciso XIII do caput do art. 52 e os incisos I a III do caput do art. 144 da Constituição Federal e dos ocupantes dos cargos de agente federal penitenciário ou socioeducativo decorrente de **agressão sofrida no exercício** ou em **razão da função** será vitalícia para o cônjuge ou companheiro e equivalente à remuneração do cargo.”*

Concordo, pois, com o entendimento da Unidade Técnica e Órgão Ministerial quando defendem que a contaminação pelo Covid-19 não tipifica agressão sofrida no exercício ou em razão da função.

Todavia, não posso ignorar o que dispõe os arts. 212 e 215 da Lei Federal nº 8.112/90, aplicáveis aos policiais civis, consoante o entendimento que prevalece neste Tribunal de Contas, por força do art. 21, inciso XIV, da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Constituição Federal (competência da União para organizar e manter a PCDF, a PMDF e o CBMDF):

*“Art. 212. Configura acidente em serviço o **dano físico** ou mental sofrido pelo servidor, que se **relacione**, mediata ou imediatamente, com as **atribuições do cargo exercido**.*

(...)

*Art. 215. Por morte do servidor, os seus dependentes, nas hipóteses legais, fazem jus à pensão por morte, observados os limites estabelecidos no inciso XI do **caput** do art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004” (redação dada pela LF nº 13.846/2019)*

O dano físico, em casos extremos, pode resultar no falecimento do servidor, o que origina o direito à pensão por morte.

Portanto, eis o que prevê o art. 2º da Lei Federal nº 10.887/2004:

*Art. 2º Aos dependentes dos servidores titulares de cargo efetivo e dos aposentados de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, falecidos a partir da data de publicação desta Lei, será concedido o benefício de pensão por morte, que será igual:*

*I - à totalidade dos proventos percebidos pelo aposentado na data anterior à do óbito, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite; ou*

*II - à **totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo na data anterior à do óbito**, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, acrescida de 70% (setenta por cento) da parcela excedente a este limite, **se o falecimento ocorrer quando o servidor ainda estiver em atividade.***

Entendo que essas disposições legais não foram revogadas pela EC nº 103/2019, razão pela qual não vislumbro impedimento à continuidade de sua aplicação aos policiais civis do Distrito Federal, desde que comprovado o nexo de causalidade entre a contaminação por Covid-19 por efetiva e habitual exposição ao vírus, o exercício das atribuições do cargo e o consequente óbito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Destarte, acolhendo, parcialmente, os termos da instrução e do parecer ministerial, **VOTO** no sentido de que o e. Plenário:

**I** - tome conhecimento dos presentes estudos especiais, tendo por cumprido o item 2 da Decisão nº 40/2022;

**II** - considerando a legislação de regência e aplicando-se, *mutatis mutandis*, os conceitos apresentados no âmbito do RGPS, bem como o entendimento adotado pelo STF, em sede de repercussão geral, nos autos do RE, bem como em decisão liminar nos autos das ADI nºs 6342, 6344, 6346, 6352, 6354, 6375 e 6380, para suspender os efeitos do art. 29 da MP nº 927/2020, decida que:

**a.** a Covid-19 pode ser caracterizada como acidente em serviço por equiparação, se proveniente de contaminação acidental do servidor no exercício do cargo, sendo necessário demonstrar, por procedimento administrativo específico, a ocorrência de perda ou redução na capacidade laboral, ainda que temporária, e que a contaminação efetivamente ocorreu no exercício do cargo e se relaciona, direta ou indiretamente, com suas atribuições (nexo de causalidade);

**b.** não é cabível a presunção do nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo/atribuições por carreira, cargo ou categoria profissional, tampouco em razão de exposição a risco genérico ou potencial, a que se sujeita grande parte dos servidores em regime de trabalho presencial, tendo em vista o contexto de transmissão comunitária do vírus (Portaria nº 454, de 20 de março de 2020, do Ministério da Saúde);

**c.** excepcionalmente, o nexo de causalidade entre a contaminação e o exercício do cargo/atribuições pode ser presumido no caso de servidores que, comprovadamente, estejam expostos efetiva e habitualmente ao vírus, em contato direto com o patógeno;

**d.** diante do que deflui dos arts. 212 e 215 da Lei Federal nº 8.112/90, com a redação dada pela Lei Federal nº 13.846/2019, c/c o art. 2º da Lei Federal nº 10.887/2004, é juridicamente possível a concessão de pensão por morte a dependentes de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

servidores policiais civis, desde que comprovado o nexo de causalidade entre a contaminação por Covid-19 decorrente de efetiva e habitual exposição ao vírus, o exercício das atribuições do cargo e o consequente óbito;

**III** - dê ciência desta decisão à Polícia Civil do Distrito Federal e aos demais órgãos integrantes do complexo administrativo distrital;

**IV** - autorize a devolução dos autos à SEFIPE para arquivamento.

Sala das Sessões, em 15 de junho de 2022.

**ANTONIO RENATO ALVES RAINHA**  
Conselheiro-Relator