

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

Processo: 202216448007601

Interessado: @nome\_interessado\_maiusculas@

Assunto: REQUERIMENTO

### DESPACHO Nº 1898/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. EX-COLABORADOR TEMPORÁRIO. ACIDENTE *IN ITINERE* (NO DESLOCAMENTO). ART. 21, INCISO IV, DA LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991. EFEITOS LIMITADOS À ESFERA PREVIDENCIÁRIA. A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO, OBJETIVA OU SUBJETIVA, DEPENDE DA EXISTÊNCIA DO NEXO CAUSAL ENTRE A CONDUTA ADMINISTRATIVA E O DANO. CULPA EXCLUSIVA DE TERCEIRO. QUEBRA DO NEXO CAUSAL. AUSÊNCIA DO DEVER ESTATAL DE INDENIZAR. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Autos em que **Laissa Fernanda F. de M. Amaral** solicita indenização, com base no art. 21, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991<sup>[1]</sup>, pelo falecimento de seu cônjuge, Alexander Amaral da Silva, ex-vigilante penitenciário contratado temporariamente, vítima de acidente de trânsito ocorrido (em 15.01.2020) no percurso de retorno para residência após plantão de 24 (vinte e quatro) horas na Unidade Prisional de Vianópolis/GO (SEI nº 000027304422).

2. Os autos encontram-se instruídos, dentre outros, com: documentação pessoal da requerente, do *de cujus* e da filha (menor) do casal; Registro de Atendimento Integrado nº 13473351 junto ao 1º Batalhão de Polícia Militar Rodoviário; cópia do Laudo de Exame de Corpo Delito; cópia da ficha de frequência do ex-colaborador temporário referente ao mês de janeiro de 2020; cópia do

Contrato nº 2.084/2018; Histórico Funcional nº 104/2022-GGDP; cópia da Portaria Eletrônica nº 24.053/2018-DGAP, lotando o *de cujus* na Unidade Prisional de Vianópolis/GO; e extração em formato PDF do processo judicial nº 5499076-11.2020.8.09.0100.

3. Sobreveio o **Parecer DGAP/ADSET nº 273/2022** (SEI nº 000035382254), por meio do qual a Procuradoria Setorial da Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, ao tempo em que manifestara pelo indeferimento da pretensão, opinou no sentido de que: “a) não há falar em responsabilidade civil puramente por existência de acidente no percurso ‘casa-trabalho’, estando as hipóteses de equiparação de acidentes *in itinere* (*sic*) a acidentes de trabalho limitadas às consequências funcionais e previdenciárias; b) ainda nesse caso, a conceito de deslocamento ‘casa-trabalho’ deve ser guiado pela razoabilidade, de modo que deslocamentos excessivos que ampliem o risco não devem ser cobertos; c) em regra, a responsabilidade do Estado por acidentes no percurso ‘casa-trabalho’ é de natureza subjetiva; d) a existência do nexo causal é guiada pela ‘teoria do dano direto e imediato’, pelo que somente as consequências imediatas do ato ou omissão são consideradas como decorrentes da linha causal”. Reputando tratar-se de matéria inédita, houve por bem o parecerista, nos termos do art. 2º, § 1º, da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, remeter o feito à Assessoria de Gabinete da Procuradora-Geral do Estado.

4. Brevemente relatado. Analisa-se.

5. Contextualizando, tem-se que: i) Alexander Amaral da Silva foi contratado temporariamente para, a partir de 22.10.2018 (e pelo prazo de um ano), exercer a função de vigilante penitenciário (Contrato nº 2.084/2018 - SEI nº 000032040280); ii) encerrada a vigência do contrato, restou mantido o serviço de vigilância pelo prestador, desta feita na condição de ‘agente de fato’ (SEI nº 000034950591); iii) na data de 15.01.2020, ao retornar para casa (residia em Cidade Ocidental-GO), após realizar plantão de 24 (vinte e quatro) horas na Unidade Prisional de Vianópolis/GO (SEI 000032037552), o ex-vigilante sofreu acidente de trânsito; iv) conforme apurado (SEI nº 000034588869), para evitar colidir com caminhão que vinha em sentido contrário, invadindo sua pista em ultrapassagem proibida, o ex-vigilante reduziu a velocidade de seu carro, ocasião em que fora abalroado por outro caminhão que seguia logo atrás, levando-o a perder o controle do veículo que, desgovernado, rompeu a barreira de proteção lateral da ponte sobre o Rio Corumbá (GO-010 sentido Vianópolis-Luziânia), vindo a cair no rio e submergir, culminando na morte do condutor por afogamento; v) a viúva do *de cujus*, entendendo tratar-se de acidente de trabalho, na forma do art. 21, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 8.213, de 1991, postula, administrativamente, “Concessão de Indenização por Morte do servidor” (SEI nº 000027304422). Vejamos.

6. A responsabilidade civil do estado pode ser aquilatada de forma objetiva ou subjetiva. A responsabilidade objetiva independe se a Administração Pública (por intermédio de seus agentes) agiu de forma culposa, bastando, ressalvadas as hipóteses excludentes/atenuantes (ex. força maior, culpa da vítima etc.), que haja nexo causal entre o dano e o ato administrativo. Com efeito, é o que se extrai do art. 37, § 6º, da Constituição Federal[2] e art. 43 do Código Civil[3]. De modo que para a configuração da responsabilidade administrativa do estado, na modalidade objetiva, são suficientes (e imprescindíveis) os seguintes elementos: i) ação administrativa; ii) dano; iii) nexo de causalidade entre a ação e o resultado danoso. Já a responsabilidade subjetiva pressupõe que o elemento ação (ou omissão) administrativa decorra de culpa ou dolo, conforme previsto no arts. 186 e 187 c/c art. 927 do Código Civil[4].

7. No caso presente, a Administração Pública, sob nenhum aspecto, contribuiu para o evento danoso, mesmo considerando que o *de cujus* laborou, previamente ao acidente, em jornada de 24 (vinte e quatro) horas na Unidade Prisional de Vianópolis/GO. Isto porque, é incontroverso nos autos que

o sinistro foi ocasionado exclusivamente por terceiros - caminhão que invadiu a pista contrária em ultrapassagem proibida e caminhão que colidiu com a traseira do veículo conduzido pela vítima -, restando evidenciado que tanto o ex-vigilante quanto a Administração Pública não concorreram, de modo algum, para o fatídico desenlace. Portanto, inexistindo ação ou omissão administrativa, e à míngua de nexo de causalidade entre o vínculo laboral e o dano sofrido, resta afastada a responsabilização civil do estado, quer seja sob o prisma objetivo (art. 37, § 6º, da CF e art. 43 do CC), quer seja (e com maior razão) sob o aspecto subjetivo (arts. 186 e 187 c/c 927 do Código Civil).

8. No que tange ao acidente *in itinere*, a despeito da requerente ter fundamentado o pleito no art. 21, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 8.213, de 1991, cumpre observar, como bem destacado no opinativo (parágrafo 23), “que essa previsão normativa repercute somente na seara previdenciária, uma vez que disciplina o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) em relação aos segurados desse regime, não espraiando efeitos para a seara administrativa ou da responsabilidade civil”. Nesta trilha, colhe-se da jurisprudência:

GOIASMINAS. RECURSO ORDINÁRIO. ACIDENTE DE TRAJETO. PROTEÇÃO CONTRA DESPESIDA. O acidente de trajeto, independentemente do meio de locomoção utilizado, é equiparado a acidente de trabalho para fins previdenciários, por expressa previsão legal. Caso em que demonstrado que o empregado estava se deslocando para a empresa quando do infortúnio que lhe ocasionou lesão, configurando o acidente de trajeto. Nada obstante **o acidente de percurso tenha no trabalho uma causalidade meramente indireta, não ensejando, a rigor, a responsabilização civil caso não haja comprovação da culpa do empregador**, não há óbice à garantia de emprego de que trata o art. 118 da Lei 8.213/91 e a Súmula 378 do TST, **tendo em vista que a proteção prevista na lei previdenciária e a responsabilidade civil do empregador possuem naturezas jurídicas distintas**. Negado provimento ao recurso ordinário da reclamada. (PROCESSO nº 0020827-86.2019.5.04.0662. RECORRENTE: CRISTIAN ZEDOGE, GOIASMINAS INDUSTRIA DE LATICINIOS LTDA, RELATOR: JANNEY CAMARGO BINA, Publicado em 24 de Agosto de 2020) (g.n.)

"ACIDENTE DE TRAJETO. ATROPELAMENTO. RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL DO EMPREGADOR NÃO CONFIGURADA. **Muito embora o chamado acidente de trajeto, ou acidente in itinere, seja equiparado ao típico acidente de trabalho para fins de cobertura do seguro social**, nos moldes do previsto na alínea "d" do inciso IV do art. 21 da Lei n. 8.213/91, a sua ocorrência, por estar somente de forma indireta ligada à execução do contrato de trabalho, **não induz, por si só, o reconhecimento do dever de indenizar do empregador**. Uma vez que os motivos do acidente de trânsito ocorrido no percurso residência-local de trabalho não possuem relação direta com o exercício do labor e sequer poderiam ter sido evitados ou controlados pelo empregador, não há falar na sua responsabilização pelos danos dele advindos. Sentença mantida." (Acórdão do processo 0000884-95.2012.5.04.0511 (RO) - Data: 25/03/2015 - Origem: 1ª Vara do Trabalho de Bento Gonçalves - Órgão julgador: 1a. Turma - Redator: Laís Helena Jaeger Nicotti). (g.n.)

9. Infere-se, pois, que o art. 21, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 8.213, de 1991, não ampara o requerimento de indenização deduzido em face do estado; servindo, contudo, para viabilizar a concessão de benefícios previdenciários específicos perante o INSS.

10. Destaca-se, ademais, que o § 2º do art. 58 da Consolidação das Leis do Trabalho[5], com redação atribuída pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, deixou de considerar o retorno do trabalho para a residência como tempo à disposição do empregador. E quanto ao inciso I do § 1º do art. 144 da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020 (novo regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás), ao dispor sobre o acidente no percurso “residência-trabalho” (e vice-versa), o faz tão-somente para o fim de concessão de licença para tratamento de saúde.

11. A propósito, sobreleva anotar que a Lei estadual nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988 (antigo regime jurídico dos servidores públicos civis) e a Lei estadual nº 13.664, de 27 de julho de 2000 (que dispunha sobre a contratação por tempo determinado), ambos em vigor à época da contratação e do acidente, atualmente substituídas, respectivamente, pela Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020 (novo regime jurídico dos servidores públicos civis) e pela Lei estadual nº 20.918, de 21 de dezembro de 2020 (que dispõe sobre a contratação por tempo determinado), não contemplam, nenhuma dessas normas, previsão para que o estado indenize o servidor em decorrência de acidente havido no percurso trabalho-residência, sobretudo à míngua de nexos causal entre o labor e o evento danoso.

12. O caso em análise atrai, desse modo, a consideração do princípio da legalidade, que impõe o exercício da gestão pública em estrita observância aos expressos termos da legislação. A Administração Pública só pode fazer o que a lei autoriza, e se não há permissão expressa em lei, vetado está implicitamente. Aqui não há margem para discricionariedade, para ponderações acerca de conveniência e oportunidade. Isso implica que ao gestor público é vedado conferir direitos, espontaneamente, que não estejam dispostos em lei, mormente se houver repercussão financeira, como sói acontecer no caso em análise. Eis, nessa perspectiva, o que ficou assentado em recente orientação da Casa, através do **Despacho nº 1.602/2022/GAB** (SEI nº 000033851844):

“(…)

12. Desse modo, tratando-se de situação autorizada exclusivamente por lei, não se vislumbra qualquer espaço de conformação para o Administrador Público. Não lhe resta margem, portanto, para expandir os limites de aplicação da norma, sobretudo para abarcar situações não originalmente previstas pelo legislador. **Nesse passo, em observância ao princípio da legalidade, não se revela possível a extensão de benefícios estatutários a colaboradores temporários, quando ausente previsão legal expressa em sentido contrário.**

13. Referida impossibilidade encontra amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. De acordo com a Corte, a categoria dos colaboradores temporários não usufrui dos mesmos benefícios acessíveis aos servidores estatutários. Para o Supremo (RE nº 1.066.677 - tema 551 da repercussão geral), os temporários não fazem jus, por exemplo, ao décimo terceiro salário e às férias remuneradas acrescidas do terço constitucional. Os ministros entenderam que o acesso a tais benefícios fica condicionado às hipóteses de **expressa previsão legal** ou **contratual** em sentido contrário.

(…)”

13. Ante o exposto, **aprovo o Parecer DGAP/ADSET nº 273/2022** (SEI nº 000035382254), cujos judiciosos fundamentos incorporo ao presente, e oriento pelo **indeferimento** do pedido, destacando que ausentes os elementos configuradores da responsabilidade civil do estado - quer seja sob o prisma objetivo (ação administrativa, dano e nexos causal - art. 37, § 6º, da CF e art. 43 do CC), quer seja sob o aspecto subjetivo (ação/omissão administrativa, dolo/culpa, dano e nexos causal - arts. 186 e 187 c/c art. 927 do Código Civil) - afasta-se o dever estatal de indenizar, restringindo-se as situações de acidente *in itinere* às consequências funcionais e previdenciárias legalmente previstas.

14. Matéria orientada, retornem os autos à **Diretoria-Geral de Administração Penitenciária, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência dessa orientação referencial (instruída com cópia do **Parecer DGAP/ADSET nº 273/2022** e do presente despacho) aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB)[6].

## JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

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

(...)

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

(...)

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.

[2] Art. 37 .....

(...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

[3] Art. 43. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

[4] Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

[5] Art. 58 .....

(...)

§ 2º O tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador, não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador. ([Redação dada pela Lei nº 13.467, de 2017](#)).

[6] O Centro de Estudos Jurídicos da PGE providenciará o compartilhamento de informações entre as Procuradorias Judicial, Tributária, Administrativa, Regionais e Advocacias Setoriais.

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 23/11/2022, às 11:02, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.go.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=1](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador **000035626265** e o código CRC **8640AF80**.



Referência: Processo nº 202216448007601

SEI 000035626265