

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202100024001117

INTERESSADO: JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE GOIAS - JUCEG

ASSUNTO: CONSULTA.

**DESPACHO Nº 919/2021 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REGIME DE TRABALHO REMOTO. RESPONSABILIDADE CIVIL. BEM PÚBLICO MÓVEL ENTREGUE PARA USO DOMÉSTICO DURANTE O PERÍODO PANDÊMICO. TERMO DE RESPONSABILIDADE. FURTO.

1. Autos iniciados pelo **Memorando nº 1/2021-GEARQ** (000019002366), da Gerência de Cadastro e Arquivo da Junta Comercial do Estado de Goiás (doravante apenas JUCEG), no qual é comunicada a ocorrência de furto em residência de servidora pública, e a subtração, dentre outros, de bens móveis pertencentes à JUCEG; consta que, em razão do regime de trabalho remoto permitido à servidora, lhe foram entregues pela autarquia equipamentos eletrônicos para sua atuação funcional, os quais foram, então, furtados.

2. Os autos estão instruídos, de mais relevante, com: *i) Boletim de ocorrência* (000019002653); *ii) Termo de transferência, responsabilidade e guarda* (000019190388); e, *iii) avaliação dos bens* (000019371018 e 000019371048) em referência.

3. A Vice-Presidência da JUCEG procedeu com **intimação** (000020122756), para que a interessada manifestasse interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Conduta – com fundamento nos arts. 248 a 260 da Lei estadual nº 20.756/2020 –, o que importaria no reconhecimento da sua responsabilidade pela prática de transgressão disciplinar, bem como no compromisso de ajuste aos ditames legais e ao ressarcimento do prejuízo. Em síntese, no ato notificante, foi destacado que o fato ocorrido se enquadraria em transgressão disciplinar de menor potencial ofensivo, verificada no inciso XX do art. 202 da Lei estadual nº 20.756/2020, além do valor a ser ressarcido no total de R\$ 826,49 (oitocentos e vinte e seis reais e quarenta e nove centavos).

4. A interessada se manifestou pelo **Despacho nº 1185/2021-COCAD** (000020480888), em posicionamento contrário à celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, ao argumento de que não caracterizados os requisitos para a sua responsabilização.

5. Na sequência, a Procuradoria Setorial da autarquia se pronunciou, pelo **Parecer nº 55/2021-PROCSET** (000020592423), concluindo pela “*demonstração de fato de terceiro e inexistência de culpa lato sensu*”, afastando o nexo de causalidade e, por consequência, a responsabilidade civil subjetiva da servidora em indenizar os bens que lhe foram entregues; a unidade setorial, em sua fundamentação, apoiou-se no art. 207 da Lei estadual nº 20.756/2020 (novo Estatuto dos servidores civis) e no art. 186 do Código Civil (CC). Também anotou a inexistência de elementos indicativos de violação do dever de zelo com os equipamentos pela interessada. Ainda salientou que o empréstimo dos equipamentos se deu pela sistemática do comodato, contrato típico disciplinado pelos arts. 579 e seguintes do Código Civil.

Com o relato, passo à fundamentação jurídica.

6. Acolho a peça opinativa, com os acréscimos e ressalvas abaixo.

7. Necessário, inicialmente, ter-se por premissa que a utilização de bens públicos mobiliários por servidor público, enquanto em atuação sob regime de teletrabalho, visa à continuidade do serviço correspondente, devendo o uso do bem dar-se exclusivamente para o exercício das funções inerentes ao cargo público, no tempo em que obstado o labor presencial pelas restrições impostas no contexto pandêmico. Nesse ideário, a utilização do bem justifica-se para o exercício regular das atribuições legalmente conferidas ao agente público, e em resultado da situação de sujeição especial existente entre ele e a Administração Pública, relação especial esta que submete o servidor a uma conexão mais intensa, perante poderes reforçados, de intervenção do Poder Público<sup>1</sup>. Com esse desenho, a Administração tem mecanismos do direito público para regular o uso do bem pelo servidor, instrumentos que zelam satisfatoriamente pelo interesse público, e devem ser priorizados em detrimento de figuras jurídicas próprias de relações privadas, regidas por normas privadas. Assim, um *termo de transferência, responsabilidade e guarda*, tal qual o adotado nestes autos (000019190388) - e que, inclusive, encontra amparo no art. 26 do Decreto-lei nº 4.657/1942<sup>2</sup> (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- LINDB), inserido pela Lei nº 13.655/2018<sup>3</sup> -, é bastante e mais apropriado para conferir proteção jurídica à utilização do bem público pelo servidor, revelando-se descabida a figura jurídica do contrato de comodato aventada na manifestação da Procuradoria Setorial, que, nesse aspecto, fica ressalvada.

8. Prosseguindo na análise da responsabilidade, observo que o termo de ajustamento de conduta teve por escopo solucionar, em um só ato, a apuração de responsabilidades de instâncias distintas - administrativa (funcional) e civil -, cada qual com seus pressupostos próprios. Sem perder de foco o imbróglio, na espécie, relacionado à configuração da responsabilidade civil da servidora, destaco que a verificação do tipo funcional depende da constatação de elemento subjetivo de dolo ou culpa, à vista dos núcleos do tipo vertidos em “*causar*” ou “*possibilitar*” a danificação ou extravio do objeto (art. 202, XX, da Lei estadual nº 20.756/2020).

9. Quanto à responsabilidade civil, a manifestação opinativa bem evidencia a previsão do art. 207 da Lei estadual nº 20.756/2020, a exigir a demonstração de (i) conduta (comissiva ou omissiva), (ii) dano, (iii) nexo de causalidade entre a conduta e o dano, além do (iv) elemento subjetivo (dolo ou culpa). De maneira geral, a ocorrência do furto não é capaz de infirmar, por si só, a responsabilidade civil do servidor pelo dano ao erário, cabendo à autoridade administrativa apurar diligentemente as circunstâncias do ocorrido, com especial enfoque no respeito aos deveres de conservação e de zelo com o bem público. Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AÇÃO DE COBRANÇA MOVIDA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. FURTO DE NOTEBOOK POR TERCEIRO, ESTANDO O

BEM SOB A GUARDA DO SERVIDOR. DESCUMPRIMENTO DO DEVER DE ZELAR PELO PATRIMÔNIO PÚBLICO. RESSARCIMENTO DO VALOR EQUIVALENTE DO BEM. O servidor público possui o dever funcional de guardar com zelo os bens públicos que recebe a qualquer título. Dever de ressarcimento configurado considerando os fatos que redundaram em dano ao patrimônio público. No caso dos autos, tenho que a decisão de origem deve ser reformada, pois o ex-servidor não agiu com o zelo necessário para com o uso do bem público, já que deixou o notebook em sua residência com terceiro, o que mostra a falta de cuidado com o equipamento deixado sob sua guarda. Sentença de improcedência reformada em grau recursal. APELAÇÃO PROVIDA. (Apelação Cível, Nº 70056071616, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 24-04-2014)

10. Tal perspectiva, é claro, confere um caráter dinâmico à verificação da responsabilidade – mesmo na hipótese de furto –, o que exige da autoridade administrativa a apuração dos fatos por meio de sindicância, além de ato motivado, que explicita a inobservância (ou não) do dever de zelo com o bem público.

11. Nesta linha, a Secretaria de Estado da Administração-SEAD, no exercício da sua competência de gestão dos bens móveis (art. 19, I, Lei estadual nº 20.491/2019), editou as Instruções Normativas nº 012/2018<sup>4</sup> e nº 05/2019<sup>5</sup>, aplicáveis à Administração direta, autárquica e fundacional, em que é orientado:

Instrução Normativa nº 012/2018:

Art. 14. A baixa de bens móveis ocorrerá:

- I. por inutilização ou abandono, quando for inservível, desde que não possua valor comercial;
- II. por furto, roubo, extravio;
- III. por alienação;
- IV. perecimento; ou
- V. por morte de semovente.

Parágrafo único - A baixa do registro patrimonial no SPMI é de competência dos respectivos órgãos e entidades.

Art. 15. Os bens móveis baixados por furto, roubo ou extravio que venham a ser recuperados deverão ser registrados no SPMI com novo número patrimonial.

(...)

Art. 18. É obrigação de todos aos quais tenham sido confiados bens móveis para guarda e uso zelarem pela sua conservação, diligenciar no sentido de recuperação daqueles que forem avariados e promover-lhes a conservação ou a recuperação, conforme o caso.

Art. 19. Ao tomar conhecimento do desaparecimento de bem móvel ou sua avaria em razão de uso inadequado, o servidor tem o dever de comunicar a irregularidade ao detentor da carga patrimonial e ao titular do órgão ou entidade, o qual terá a obrigação de determinar a apuração do fato, mediante:

- I. registro da ocorrência junto à Polícia Civil, quando desconhecida a autoria;
- II. laudo pericial, quando couber; ou
- III. Sindicância.

(...)

Art. 21. Comprovado o desaparecimento ou avaria de bem móvel por culpa ou dolo, em decorrência de processo administrativo, deverão ser adotadas medidas para imputação de responsabilidade e reposição ao erário.

Instrução Normativa nº 05/2019:

Art. 15 - Os bens que não puderem ser localizados fisicamente devem ser procurados em toda a Administração Pública (consulta via SPMI e se necessário, verificação in loco);

§1º - Após o esgotamento de todas as possibilidades de localização dos bens, se ainda não encontrados, deverá ser encaminhado processo de baixa via SEI, contendo a relação de bens a serem baixados e a

comunicação da irregularidade ao detentor da carga patrimonial ao Titular do órgão, detendo este, o dever de determinar a apuração do fato, mediante:

I - registro da ocorrência junto à Polícia Civil, quando desconhecida a autoria;

II - laudo pericial, quando couber; e/ou

III - sindicância.

§2º - Após a comunicação aos titulares da unidade administrativa e do órgão, deverá ser realizada a baixa dos bens não localizados e o termo de baixa anexado ao processo;

(...)

Art. 21 - O uso dos bens móveis é exclusivo do serviço público, sendo vedada sua utilização para fins particulares.

Art. 22 - É obrigação de todos aos quais tenham sido confiados bens móveis para guarda e uso zelarem pela sua conservação, diligenciar no sentido de recuperação daqueles que forem avariados e promover-lhes a conservação ou a recuperação, conforme o caso.

Art. 23 - Ao tomar conhecimento do desaparecimento de bem móvel ou de sua avaria em razão de uso inadequado, o servidor tem o dever de comunicar a irregularidade ao detentor da carga patrimonial, o qual terá a obrigação de determinar a apuração do fato mediante comunicação com a setorial de patrimônio.

Art. 24 - Comprovado o desaparecimento ou avaria de bem móvel por culpa ou dolo, em decorrência de processo administrativo, deverão ser adotadas medidas para imputação de responsabilidade e reparação ao erário.

12. Neste aspecto, portanto, a manifestação opinativa contribui, de modo relevante, para a avaliação jurídica do fato praticado por terceiro (furto), com a consequência do rompimento do nexo de causalidade (itens 10 a 12 do opinativo). Contudo, suas ilações devem ser compreendidas em deferência à competência de tomada de decisão da autoridade administrativa, a quem incumbe a deliberação sobre a questão, desde que observados os limites de juridicidade traçados. Além disso, o afastamento do nexo de causalidade deve resultar da ponderação das circunstâncias do caso, notadamente quanto ao cumprimento do dever de zelo com o bem público (itens 9 e 10 deste despacho).

13. Em desfecho, assinalo as seguintes proposições objetivas para o caso: *i)* se a autoridade administrativa extrair do boletim de ocorrência que o furto ocorreu ainda que o servidor tenha atendido, naquilo que razoavelmente lhe poderia ser exigido, seu dever de cuidado com o bem público, a responsabilidade do agente público deve ser afastada, cabendo ao gestor, nessa hipótese, adotar as medidas necessárias à baixa do bem móvel, nos termos dos citados regulamentos da SEAD; *ii)* caso a autoridade administrativa compreenda que o boletim de ocorrência não traz elementos suficientes para a solução, deverá instaurar sindicância para apuração das circunstâncias do ocorrido, ao final da qual decidirá sobre a necessidade de adoção (ou não) de medidas para imputação de responsabilidade e ressarcimento ao erário.

14. Em razão do exposto, **aprovo, com os acréscimos e ressalvas expostos, o Parecer nº 55/2021-PROCSET, e sintetizo a orientação nos moldes do item 13 acima.**

15. Orientada a matéria, **encaminham-se os autos à Junta Comercial do Estado de Goiás (JUCEG), via Procuradoria Setorial.** Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB)

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

*1 Sobre a teoria da supremacia especial ou da relação especial de sujeição:*

*[...] é inequivocamente reconhecível a existência de relações específicas intercorrendo entre o Estado e um círculo de pessoas que nelas se inserem, de maneira a compor situação jurídica muito diversa do que atina à generalidade das pessoas, e que demandam poderes específicos, exercitáveis, dentro de certos limites, pela própria Administração. Para ficar em exemplos simplicíssimos e habitualmente referidos: é diferente a situação do servidor público, em relação ao Estado, da situação das demais pessoas que com ele não travaram tal vínculo [...]. Os vínculos que se constituíram são, para além de qualquer dúvida ou entredúvida, exigentes de uma certa disciplina interna para funcionamento dos estabelecimentos em apreço e que não têm como deixar de ser particularmente estabelecidas na própria intimidade delas, como condição elementar de funcionamento das sobreditas atividades.*

*[...]*

*... não podem infirmar qualquer direito ou dever, ou seja, não podem contrariar ou restringir direitos, deveres ou obrigações decorrentes de norma (princípio ou regra) de nível constitucional ou legal, nem prevalecer contra a superveniência destes;*

*[...]*

*Luciano Parejo Alfonso nos dá notícia de que a relação de sujeição especial atualmente reaparece como uma “modulação especial do princípio da legalidade” [...] (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 29ª ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 840-844).*

*2 “Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.*

*§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo:*

*I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;*

*II – (VETADO);*

*III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).*

*IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.”*

*3 A propósito de instrumentos formalizados pela Administração Pública com fundamento no art. 26 da LINDB, destaco a orientação desta Procuradoria-Geral no **Despacho nº 383/2021-GAB** (processo nº 202100005003314).*

*4 Publicada no DOE/GO nº 22.948, de 07/12/2018.*

*5 Publicada no DOE/GO nº 23.126, de 30/08/2019.*

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/06/2021, às 16:49, 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 **000021110467** e o código CRC **378AB9C7**.

ASSESSORIA DE GABINETE

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



Referência: Processo nº 202100024001117

SEI 000021110467