FUNCIONÁRIO PÚBLICO — ACIDENTE EM SERVIÇO

— O evento lesivo, verificado com o funcionário durante o trajeto de casa para o trabalho, ou vice-versa, sem restrições quanto ao meio de locomoção, configura o acidente em serviço.

— Interpretação do art. 178, nº II, do Estatuto dos Funcionários.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO PR Nº 1 535/77

Presidência da República — Consultoria-Geral da República — E.M. nº L-145, de 27 de maio de 1977. "Aprovo. Em 23.7.77."

PARECER: L-145

O processo vem a esta Consultoria Geral para dizer sobre o recurso interposto, pela Senhora Maria Correia da Luz, servidora do Hospital das Clínicas da Universidade Federal do Paraná, do ato baixado pelo Magnífico Reitor, em

26 de maio de 1976, aposentando-a, por invalidez com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, no cargo de Atendente, do Quadro Único de Pessoal — Parte Suplementar, da mesma Universidade, com fundamento no art. 101, I, e no 102, II, da Constituição, e art. 176, III, da Lei nº 1 711-52.

A Recorrente pretende que o fundamento de sua aposentadoria se dê pelo art. 102, item I, alínea "b", da Constituição, correspondente ao art. 178, item II, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1 711 de 1952), sob a arguição de que se invalidara por acidente em serviço, cabendo-lhe, em conseqüência, a percepção de proventos integrais.

Ao que consta do processo, a servidora sofreu um acidente de trânsito, em 20 de junho de 1969, às 6,55 horas, no percurso de sua residência para o local de trabalho, onde a jornada se iniciaria às 7,00 horas. Trafegava então, em veículo de propriedade de seu marido e na companhia deste quando ocorrente a abalroação com um outro veículo. Licenciada desde então até que se aposentou, o laudo da Junta Médica Federal do Paraná, datado de 12 de julho de 1973, que serve de base à aposentação constatou a sua incapacidade total para o trabalho, ao assegurar frustradas "todas as tentativas de adaptação em alguma função" (fls.)

A matéria foi devidamente examinada no Ministério da Educação e Cultura, aí exarado o parecer da douta Consultoria Jurídica, onde se propugna o reexame da orientação administrativa dominante a fim de adotar-se entendimento condizente com o sentido social da lei, concluindo pelo provimento do recurso.

Em razão da matéria, promoveu-se a audiência da ilustrada Consultoria Jurídica do DASP, tendo-se pronunciado igualmente, o seu douto titular Luiz Rodrigues, pela acolhida ao pedido, em pertinentes argumentos de que vale transcrever os que são expressivos de sua doutrina:

"Ao examinar detidamente a expressão "que tiver como causa *mediata* ou imediata o exercício" do cargo (§ 1º do art. 178 do Estatuto dos Funcionários), complementando-a, através da *analogia legis*, com o que se contém no Decreto nº 64 517, de 1969 que deu nova redação à alínea "f" do Decreto nº 57 272, de 1965 e com o preceituado na Lei nº 5 316-67, art. 3º item II, letra "d", verifico que ao ser buscado o alcance social do preceito inserido no § 1º do art. 178 do Estatuto dos Funcionários, abrange a norma legal o acidente *in itinere, mesmo não sendo em viatura oficial.*

.....

Assim exposto, manifesto-me pela justeza da pretensão, que se reveste também de amparo jurídico, e isto se verifica quando se busca o real alcance da expressão — "causa *mediata* ou imediata". — inserida no art. 178, § 1º, do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União."

II

Questiona-se sobre o sentido e o alcance da conceituação do acidente em serviço, constante da pertinente preceituação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1 711-52), a saber, notadamente, se é compreensiva do que usualmente se tem denominado acidente *in itinere*, isto é, o evento lesivo ocorrido ao funcionário, fora do local e da hora do serviço, mas no percurso da residência para o trabalho, ou deste para aquela, ainda que por meios não proporcionados pelo serviço ou pelo empregador.

É preceito constitucional e de que o funcionário será aposentado *por invalidez* (art. 101, I), e de que os proventos da aposentadoria serão *integrais*, quando o funcionário se invalidar por *acidente em*

serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei (art. 102, I, "b").

Dispõe, sobre a matéria, o Estatuto dos Funcionários Civis, a valer, ainda, como complementação do texto maior:

"Art. 176 — O funcionário será aposentado:

I — .....

II — .....

III — por invalidez.

.....

Art. 178 — O funcionário será aposentado com vencimento ou remuneração integral:

.....

II — Quando invalidado em conseqüência de acidente no exercício de suas atribuições, ou em virtude de doença profissional.

.....

§ 1º — Acidente é o evento danoso que tiver como causa mediata ou imediata o exercício das atribuições inerentes ao cargo."

A interpretação do dispositivo estatutário, sob o crivo do acidente *in itinere*, foi estabelecida por esta Consultoria Geral, no Parecer H-844, de 23 de junho de 1969, de lavra do eminente Adroaldo Mesquita da Costa, o qual se fez, obviamente, orientação incontroversa para a Administração.

O ilustrado Parecer recusou configurar, à luz do parágrafo 1º do art. 178, do Estatuto dos Funcionários Civis, como acidente em serviço o que, em concreto, se verificou, no percurso da residência para o trabalho, mas em meio de transporte que não o da repartição:

"No caso ora em exame, conforme se vê, o acidente não ocorreu no exercício ou no desempenho de funções. Não encontro no evento relação mediata ou imediata com as atribuições desempenhadas pelo servidor, daí porque entendo que não há se falar em acidente em serviço."

.....

"O preceito estatutário considera acidente em serviço o evento danoso que tiver como causa mediata ou imediata o *exercício das atribuições inerentes ao cargo.*"

III

Cabe acentuar que é uma e mesma doutrina da infortunística caracterizada pela cobertura do risco profissional e pelo objetivo de proteção e segurança aos que se tenham incapacitado para o trabalho, em virtude de evento lesivo dele decorrente, que compenetra os diversos setores de configuração de uma determinada relação de serviço. Convém enunciar como, nessas espécies, o ordenamento jurídico brasileiro situa a questão do acidente *in itinere*.

Delegada ao regulamento, pela legislação estatutária das Forças Armadas a conceituação de acidente em serviço, o tratamento da norma em vigor é abrangente da hipótese ora questionada. Com efeito, o Decreto nº 64 517, de 15 de maio de 1969, deu nova redação, precisamente, ao inciso relativo à matéria, de modo que a contemplação do acidente *in itinere* se faz, de modo cabal e amplo, independente da qualificação do meio de transporte, nos termos do Decreto nº 57 272, de 16 de novembro de 1965, com a alteração referida:

"Art. 1º — Considera-se acidente em serviço, para os efeitos previstos na legislação em vigor relativa às Forças Armadas, aquele que ocorra com militar da ativa, quando:

.....

f) no deslocamento entre a sua residência e a organização em que serve ou o local de trabalho, ou aquele em que

sua missão deva ter início ou prosseguimento, ou vice-versa."

O novo dispositivo quis afeiçoar-se ao paradigma da legislação acidentária comum, em vigor, assim como o fizera, anteriormente, quando acomodado às limitações correspondentes ao Decreto-lei nº 7 036, de 1944, que incluía, decerto, o acidente *in itinere*, mas somente quando a condução fosse fornecida pelo empregador ou o trajeto se fizesse obrigatoriamente através de vias perigosas.

Com efeito, a Lei nº 5 316, de 14 de setembro de 1967, dispunha, e a Lei nº 6 367, de 19 de outubro de 1976, em vigor, dispõe, igualmente, de modo inequívoco:

"Art. 2º — .....

§ 1º — Equiparam-se ao acidente do trabalho, para os fins desta Lei:

.....

V — o acidente sofrido pelo empregado ainda que fora do local e horário de trabalho:

d) no percurso da residência para o trabalho ou deste para aquela.

Entretanto, antes *mesmo* do texto legal que expressamente o conceitua, a compreensão como acidente do trabalho dos infortúnios ocorridos na ida, ou vinda, do serviço, se impunha a construção jurisprudencial e doutrinária, mesmo na vigência do art. 7º, alínea "c" do Decreto-lei nº 7 036-44. Vale referir, ao propósito, a oportuna observação do eminente Ministro Djaci Falcão:

"Aliás, vale ponderar que a lei nova veio cristalizar o pensamento de uma corrente jurisprudencial, de amparo ao empregado que, privado de qualquer outra atividade, dirige-se, por dever, da sua residência para o local de trabalho. Quando Juiz na Comarca de Paulista, em Pernambuco, tive oportunidade de emprestar semelhante inteligência à alínea "c" do art. 7º da Lei de Acidentes." (RE — 64 878-MG, in RTJ, 49-132).

IV

Portanto, a concepção de que o acidente do trabalho é compreensivo do infortúnio verificado no percurso de casa para local do serviço, ou deste para aquela, não constitui uma ousada ou benevolente construção doutrinária ou jurisprudencial. Assim resulta de inequivoca preceituação do direito positivo brasileiro, na sede normativa específica, que é a lei acidentária. Já não resta dúvida de que o pensamento da lei, atento à proteção social, é o de considerar aquela circunstância como inerente ao risco do trabalho, pois não é senço em função do trabalho mesmo que ela se verifica.

Seria incomportável ter-se como implícita a mesma concepção na caracterização do acidente em serviço, constante do Estatuto dos Funcionários? Decerto que não. Conquanto não se explicite em terminologia adequada e equivalente, ao vincular o evento danoso ao desempenho do serviço, mesmo que este seja apenas *mediata*, quer dizer, indireta, em que medeia um terceiro elemento na relação causal, o art. 178, § 1º do Estatuto comporta, limpidamente, a interpretação compreensiva de que a conduta do funcionário, em trajeto para o trabalho, está por este condicionada, e causa não é senão a condição sem a qual o evento não se teria verificado.

O ilustre Guimarães Menegale, de inegável autoridade no trato da matéria, se advertira, ainda nos primórdio da vigência do Estatuto (Lei nº 1 711-52), da verdade jurídica desse entendimento, precisamente ao fazer o comentário do Citado dispositivo legal, sob o prisma do acidente *in itinere*:

"A respeito das dificuldades e dos encargos que a indenização por acidente *in*

itinere acarrete ao empregador ou, em nossa hipótese, ao Estado administrador, não é justo, lícito ou científico eliminar de plano a relação existente entre o evento danoso e a atividade do acidentado ao fazer o trajeto de ida e volta ao local do serviço. Ponto está em não tentarmos o estabelelcimento do nexo entre o fato e *as atribu'ções* do acidentado de vez que tal expressão nenhum cabimento tem, e vale mesmo por uma cincada, neste particular. O empregado ou funcionário que vai a pé ou se utiliza de transporte, em condições normais, em direitura ao lugar onde tem de prestar serviço, ou dele regressa, exerce atividade já incorporada à atividade profissional, pratica ato que não se inclui em suas atribuições, mas sem o qual estaria impossibilitado de desempenhá-las. Só por essa necessidade, por essa contingência de seu ofício ou de sua profissão, está sujeito ao risco de sofrer acidente. Quem responde, de modo geral, por esse risco? Todos sabemos e ressabemos que é o empregador, seja o particular seja o Estado — e não há como deixar de adequar-se a esse exemplo, a essa modalidade do risco um princípio de responsabilidade que é genérico." (*in* "O Estatuto dos Funcionários", II-478).

A essa interpretação literal e lógica, cabe colmar uma interpretação sistemática, que tenha em conta a harmonia do ordenamento, como um todo.

"Todos os princípios são membros de um grande todo", como diz o insígne Ferrara. Não se poderia admitir que um conceito jurídico, que tem os mesmos pressupostos e elementos constitutivos e o mesmo sentido teleológico e social, venha a sofrer interpretações diversas em um mesmo ordenamento. Sobretudo não seria suportável que o Estado-legislador impusesse um molde às relações de trabalho entre terceiros que às suas próprias não o impusesse, em idênticas circunstâncias, ocorrente, em um e outro caso, a mesma *ratio legis*.

Ora, a compreensão de que o dispositivo estatutário contempla, pelo seu sentido lógico, o acidente *in itinere*, além de valer como interpretação exata, oferece um critério de justiça e de eqüidade, enquanto resulta em tratamento igual ao que é dispensado aos militares, em idênticas circunstâncias, ou, com maior razão, ao que se atribui aos servidores civis, trabalhistas, da União, que por força da Lei nº 6 185, de 11 de dezembro de 1974, e do novo Plano, compartilham com os estatutários, do desempenho na mesma área do serviço público.

O parecer desta Consultoria Geral, em consonância com o entendimento dos ilustrados órgãos jurídicos do DASP e do MEC, é o de que o evento lesivo, verificado com o funcionário, durante o trajeto de casa para o trabalho, ou, de volta do trabalho para a residência (acidente *in itinere*), sem restrições quanto ao meio de locomoção, tem como causa mediata o próprio desempenho dos seus encargos, sendo portanto configurativo do acidente em serviço, para os efeitos do art. 178, item II do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis (Lei nº 1 711-52).

Entretanto, convém estabelecer que para os efeitos de configuração do acidente, tendo como causa mediata o mesmo serviço, o percurso deve estar total, necessária e exclusivamente condicionado pelo objetivo do deslocamento, e ter só como motivo determinante e chegar ao trabalho ou o chegar à casa, não contemplados os deslocamentos ou desvios por outros motivos ou com outros objetivos, que se incluem obviamente no risco individual, estranho ao da relação de serviço.

É evidente que a normatividade desta orientação depende do acurado exame de cada caso em concreto, principalmente no

que tange ao elemento de fato a exigir configuração incontroversa, ou seja, a comprovação inequívoca do destino do servidor, — o trabalho, em direitura para ele, ou a residência, vindo daquele, — evitando-se sempre, no apreciar a hipótese, as distorções tendenciosas que importem em promover ampliações descolhidas.

Patenteia-se, no processo, que as circunstâncias em que se deu o evento lesivo sofrido pela Recorrente oferecem os dados suficientes à configuração do acidente em serviço, verificado *in itinere*, nos exatos moldes desse entendimento, razão de reconhecer-se a inteira procedência do pedido.

Brasília, 27 de maio de 1977. — *Luiz Rafael Mayer*, Consultor-Geral da República.