



O Advogado-Geral do Estado, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, proferiu no Parecer abaixo o seguinte Despacho:

“Aprovo. Em 12/3/2009”

Procedência: Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais

Interessado: Secretário de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais

Número: 14.902

Data: 12 de março de 2009

Ementa:

DIREITO PREVIDENCIÁRIO – MILITAR – ACIDENTE FATAL NO TRAJETO PARA O TRABALHO – PLEITO ADMINISTRATIVO DE CONCESSÃO DE PENSÃO ACIDENTÁRIA – DIVERGÊNCIA ENTRE PARECERES DA ASSESSORIA JURÍDICA DA SEF – UNIFICAÇÃO DE ENTENDIMENTO.

## RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Consultoria Jurídica, de ordem do Assessor Jurídico-Chefe, José Henrique Righi Rodrigues, o Ofício AJ/SEF nº 005/09 e AJ/SEF nº 030/08, solicitando análise e manifestação acerca de matéria previdenciária cujo entendimento apresenta divergência na Assessoria Jurídica da Pasta consulente.

Acompanham o ofício, os pareceres conflitantes, além das pastas contendo pleitos de concessão de pensão acidentária pelos cônjuges sobreviventes, bem como histórico completo dos acidentes, tais como laudos médicos, boletins de ocorrências e pareceres internos favoráveis à concessão do pleito.

Pois bem, os pareceres anteriores exarados nos idos de 2005, especificamente aqueles que acompanham a consulta, sendo de numeração 3460 e 3710, ambos elaborados pela Assessoria Jurídica da SEF, opinaram favoravelmente pela concessão da pensão acidentária com amparo na legislação federal e estadual aplicável a espécie, vindo a concluir:

*“Tendo em vista as provas dos autos e os depoimentos das testemunhas, pode-se concluir que o sargento se deslocava de sua residência para o trabalho, encontrava-se fardado na hora do acidente e que o*



*mesmo iria prestar serviço poucos minutos mais tarde. Portanto, o acidente veio a ocorrer em horário e local compatíveis com o estabelecido na escala de serviço.*

*Assim, restou tipificada a comprovação de que o Sargento da PM, faleceu em consequência do acidente automobilístico, quando se dirigia para o cumprimento de suas funções, condição esta determinante para que haja a concessão da pensão acidentária”.*

Doutra ponta, o recente parecer jurídico de nº 005/2008, opinou de forma diversa descartando a concessão da pensão acidentária:

*“...a previsão de concessão de pensão acidentária cinge-se, em nível estadual, aos casos de acidente havido “no desempenho de suas funções ou no estrito cumprimento do dever”. Nenhuma menção se faz, portanto, às ocasiões em que o servidor se encontra em trânsito, deslocando-se para o seu local de trabalho, para dar início à sua jornada, ou em retorno para a sua residência, após a conclusão desta.(...)Com efeito, inexistente em nosso sistema jurídico qualquer comando originado em norma superior apto a determinar que devam ser estendidas às horas “in itinere” as mesmas disposições e os mesmos direitos decorrentes de eventos sucedidos no curso da jornada normal de trabalho. Além disso, cuida-se de instituto para o qual inexistente uma definição legal aplicável ao Direito de uma maneira geral....”.*

É o breve relatório. Opina-se.

## PARECER

O impasse objeto da consulta foi gerado pelos pedidos administrativos de recebimento de pensão acidentária formulado por familiares de militares falecidos em decorrência de acidentes automobilísticos no percurso residência/trabalho.



Ressalte-se que a praxe da Administração Pública Estadual em casos análogos têm sido a concessão da pensão acidentária aos familiares com espeque na legislação aplicável e nos pareceres favoráveis até então emitidos.

Analisando os pareceres citados, nota-se haver argumentos sustentáveis de ambos os lados. No entanto, é imperativo uniformizar a operacionalização no âmbito da Administração Pública Estadual.

*A priori*, insta delinear que a questão é de cunho eminentemente previdenciário, ramo autônomo do Direito devendo ser de pronto afastada a analogia ou aplicação dos conceitos e institutos próprios do Direito do Trabalho ou mesmo do Direito Administrativo.

O falecimento do servidor gera a chamada pensão por morte, tecnicamente denominada de pensão previdenciária, sobre a qual dispõe a Lei Complementar 64/02, custeada por meio de desconto em folha de pagamento do servidor enquanto vivo.

Já o falecimento do servidor verificado no desempenho de suas funções, ou no estrito cumprimento do dever, gera a chamada pensão acidentária, cuja natureza é indenizatória, nos termos da Lei Estadual nº 9.863, de 12 de outubro de 1988.

A Constituição da República proclama, no art. 24, inciso XII, competir à União e aos Estados legislar concorrentemente sobre “*previdência social, proteção e defesa da saúde*”.

A norma federal dispendo acerca do regime geral que rege os Planos de Benefícios da Previdência Social no âmbito da Administração Pública é aquela veiculada na Lei 8.213 de 24.7.1991.

Paralelamente, os Estados detêm competência para suplementar a legislação federal no âmbito das normas gerais (art. 24, §§1º e 2º,CF).

E o Estado de Minas Gerais, dentro da sua competência para, com esteio na Constituição, no específico exercício da competência para suplementar as normas a respeito de previdência social, editou norma interna para disciplinar o procedimento de concessão de pensão acidentária, qual seja, a Lei nº 9.683/1988.



A Constituição do Estado de Minas Gerais prevê em seu artigo 10, §1º que *“no domínio da legislação concorrente, o Estado exercerá: I- competência suplementar; II - competência plena, quando inexistir lei federal sobre normas gerais, ficando suspensa a eficácia da lei estadual no que for contrário a lei federal superveniente.”*

A doutrina de ALEXANDRE DE MORAES ensina que *“o Estado-membro possui competência concorrente suplementar e que engloba a possibilidade de o Estado-membro atuar de forma complementar ou supletiva no tocante à União, nas matérias discriminadas no art. 24 da Constituição Federal”*. (Direito Constitucional, ed. Atlas, 24ª ed., pág. 311).

No que pertine aos acidentes de trabalho a Lei Federal 8.213/91 reza que:

*“Art. 21. Equiparam-se também ao acidente de 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.”*

Já a Lei Estadual 9.683/88, dispõe em seu artigo 1º:

*“A pensão é acidentária quando o servidor público estadual, civil ou militar, falecer em consequência de acidente verificado no desempenho de suas funções, ou no estrito cumprimento do dever legal”*

*§1º - Acidente, para os efeitos desta lei, é o evento danoso que resulte de causa externa, imprevista ou fortuita, determinando, mediata ou imediatamente, a morte do servidor”*.

*§2º - equiparam-se a acidente:*

*I – a agressão sofrida e não provocada pelo servidor no exercício de suas atribuições;*



*II – a morte presumida pelo desaparecimento do servidor, quando em serviço, assim declarada por decisão judicial”.*

Sendo a tese central do parecer 005/2008 a questão da abordagem do Direito do Trabalho com relação às chamadas horas *in itinere*, reconhecido como o tempo de deslocamento do empregado de sua residência até o local de trabalho, - hipótese em que não se configura tempo à disposição e, portanto, não se contabiliza para fins de jornada de trabalho, é de se ceder a palavra ao professor MAURÍCIO GODINHO DELGADO, na obra Curso de Direito do Trabalho, ao dispor sobre o tempo de deslocamento: “*o critério de tempo deslocamento têm sido acolhido, na qualidade de regra geral, pela legislação acidentária do trabalho*”. (Obra cit.,LTR, 4ª ed. pág. 839).

A propósito, jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho reconhece tal acolhimento:

*HORAS EXTRAS – ACIDENTE DE TRABALHO NO TEMPO DE DESLOCAMENTO DO EMPREGADO – Em que pese a Lei previdenciária considere acidente do trabalho o sofrido no percurso, pelo empregado, do trabalho para sua residência (alínea "d" do inciso IV do artigo 21 da Lei 8213-91), não há dúvida de que este tempo de deslocamento somente é incluído na jornada de trabalho nas hipóteses do artigo 58 da CLT, parágrafo segundo, segunda parte. (TRT 9ª R. – Proc. 01122-2002-670-09-00-4 – (16569-2005) – Relª Juíza Sueli Gil El-rafíhi – DJPR 05.07.2005)*

O Superior Tribunal de Justiça entende da mesma maneira, como se vê no julgamento do Resp 21282/SP, tendo como relator o Ministro Helio Mosimann, publicado no DJ 22.03.1993:

**“ACIDENTE DO TRABALHO. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ ACIDENTARIA. TERMO INICIAL DO BENEFICIO. LAUDO PERICIAL. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.**

**- O BENEFICIO DA APOSENTADORIA POR INVALIDEZ ACIDENTARIA, DECORRENTE DE ACIDENTE NO TRAJETO, E CONCEDIDO A PARTIR DA PERICIA FEITA EM JUIZO, QUE CONSTATOU A INCAPACIDADE.”**



O Anuário Estatístico da Previdência Social do ano de 2007, em sua Seção IV que dispõe acerca dos Acidentes de Trabalho, explica:

*“Consideram-se acidente do trabalho a doença profissional e a doença do trabalho. Equiparam-se também ao acidente do trabalho: o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a ocorrência da lesão; certos acidentes sofridos pelo segurado no local e no horário de trabalho; a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e o acidente sofrido a serviço da empresa ou no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado e vice-versa.”*

Portanto, segundo a legislação previdenciária, o acidente de percurso é equiparável ao acidente do trabalho.

Superada a discussão neste particular, analisa-se a questão sob dois prismas. O primeiro é da observância ao regime geral, pelo qual o acidente ocorrido durante o deslocamento do servidor de sua moradia até o trabalho, traduz em acidente de trabalho, portanto ensejando a concessão da pensão previdenciária. E mesmo, silente a lei estadual anterior, a prevalência da norma geral federal e sua diretriz acerca da abrangência do conceito de acidente de trabalho, sepultaria a questão.

Neste sentido o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no julgamento da ADIN nº 903-6/MG, publicada no DJ de 24.10.2007, tendo como Relator o Ministro Celso de Mello: *“enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art, 24, §3º da Carta Política.”*

Assim, conclui-se ser temporária a competência dada aos Estados-membros, pois a qualquer tempo poderá a União exercer sua competência editando lei federal sobre normas gerais.

Além disso, a lei federal é superveniente à lei estadual, e a aplicação desta última não pode significar um retrocesso social em



detrimento das disposições contidas no regime geral. O sentido maior da Constituição Federal é a prevalência e garantia da dignidade da pessoa humana. GILMAR FERREIRA MENDES, em seu Curso de Direito Constitucional, leciona que:

*“aspecto polêmico referido à vinculação do legislador aos direitos fundamentais diz com a chamada proibição de retrocesso. Quem admite tal vedação sustenta que, no que pertine a direitos fundamentais que dependem de desenvolvimento legislativo para se concretizar, uma vez obtido certo grau de sua realização, legislação posterior não pode reverter as conquistas obtidas. A realização do direito pelo legislador constituiria, ela própria, uma barreira para que a proteção atingida seja desfeita sem compensações.”* (Obra citada, Ed. Saraiva, 2ª edição, fls. 246)

CANOTILHO faz coro ao princípio da proibição do retrocesso social:

*“o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa ‘anulação’, ‘revogação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial”.* (Fundamentos da Constituição, Coimbra, Almeida, 1991, p. 131)

No âmbito administrativo impera o princípio da legalidade, de forma que a Administração Pública não tem vontade própria, podendo agir apenas dentro dos limites legais, posto não haver liberdade para fugir.

Dentro deste mesmo prisma, deve ser ainda relevada a particularidade do servidor em comento, qual seja, militar amparado pelo Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, disposto pela Lei estadual n.º 5.301, de 16 de outubro de 1969, na redação dada pela Lei Complementar estadual n.º 95, de 17 de janeiro de 2007.

O citado regulamento dispõe, em seu Capítulo III, acerca da Função Policial-Militar:



*”Art. 14 - Função policial-militar é exercida por oficiais e praças da Polícia Militar, com a finalidade de preservar, manter e restabelecer a ordem pública e segurança interna, através das várias ações policiais ou militares, em todo o território do Estado.*

*Art. 15 - A qualquer hora do dia ou da noite, na sede da Unidade ou onde o serviço o exigir, o policial-militar deve estar pronto para cumprir a missão que lhe for confiada pelos seus superiores hierárquicos ou impostos pelas leis e regulamentos. (g.n.)*

Destarte, diante da premissa estatutária de que o *munus* do policial-militar estende-se “*a qualquer hora do dia ou da noite*”, basta supor que se durante o trajeto de sua residência ao trabalho, encontrando-se inclusive fardado, e, muitas vezes, dentro da viatura policial, depara-se com um assalto, v.g., o militar não pode se furtar ao desempenho de suas funções, mesmo não tendo recebido ordens específicas para agir, posto que tem o dever de agir.

Dito isto, passa-se a analisar a questão sob o enfoque do segundo prisma, qual seja, do amparo à pretensão dos familiares ao percebimento da pensão acidentária pela lei estadual. Noutras palavras, deve-se perquirir se nas definições dadas pela norma jurídica podem se enquadrar os acidentes fatais ocorridos com os militares no deslocamento ao trabalho.

A lei deve ser interpretada segundo o seu espírito, consoante os valores que pretendeu ressaltar e guardar. E a função da norma em apreço não é outra senão oferecer amparo e recompensa à família daqueles que perdem a vida em consequência da dedicação que prestaram em favor da coletividade, no desempenho de suas atividades públicas.

Dentro das regras vigentes de hermenêutica, a interpretação legal há de seguir a lógica do razoável, ser racional, não conduzir a absurdos.

Não se pode deixar levar o aplicador da lei pelo sentido meramente gramatical das palavras que compõem o enunciado da norma. Mesmo porque o texto ora analisado admite plenamente uma interpretação que ampare o pleito dos familiares dos militares falecidos.





A preposição “**no** desempenho da função” poderia muito bem ser substituída por outra expressão gramatical que carregaria em si uma gama maior de possibilidades: “**em razão** de desempenho da função”. De fato, não se pode prescindir a interpretação da *ratione legis* apenas e tão somente por entender que a escolha de uma preposição é determinante e o fator mais importante na descoberta da vontade legal.

O dispositivo legal deve ser submetido à investigação de seu alcance racional, justo, salutar, consoante aos valores que a sociedade, através do legislador, quis premiar, proteger ou garantir.

Por outro vértice, no âmbito da forma da hermenêutica sistemática, a interpretação deve levar em conta as legislações aplicáveis sobre determinado tema como um todo, como no caso em particular, em que a lei federal superveniente é mais abrangente que a lei estadual.

CARLOS MAXIMILIANO adverte:

*“As leis conformes no seu fim devem ter idêntica execução e não podem ser entendidas de modo que produzam decisões diferentes sobre o mesmo objeto. Se o fim decorre de uma série de leis, cada uma há de ser, quanto possível, compreendida de maneira que corresponda ao objetivo resultante do conjunto. Os títulos, as epígrafes, o preâmbulo e as exposições de motivos da lei auxiliam a reconhecer o fim primitivo da mesma.” (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Ed. Forense, 19ª ed., p. 128):*

## CONCLUSÃO

Pelo exposto, ante a consulta formulada, opina esta Consultoria pela concessão da pensão acidentária nos moldes já praticados pela Administração Pública Estadual, diante da observância do regime geral disposto na Lei Federal nº 8.213/91 em consonância à Lei Estadual nº 9.683/88, enquadrando-se a hipótese da consulta na definição legal de acidente de trabalho e conferindo a seus dependentes o direito de perceber a pensão acidentária.

Ratifica-se o entendimento final dos pareceres de número 3460/2005 e 3710/2005 elaborados pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda.



À consideração superior.

Belo Horizonte, 09 de março de 2009

Ana Paula Muggler Rodarte  
Procuradora do Estado  
Masp 598204.6  
OAB/MG 68.212

“APROVADO EM 10/03/2009”:  
SÉRGIO PESSOA DE PAULA CASTRO  
Consultor Jurídico Chefe  
Masp 598.222-8 - OAB/MG 62.597