



UNIFEOB
Centro Universitário da Fundação de Ensino Octávio Bastos
CURSO DE DIREITO

PROJETO INTEGRADO
PARECER JURÍDICO

São João da Boa Vista
2020



UNIFEOB

Centro Universitário da Fundação de Ensino Octávio Bastos

CURSO DE DIREITO

PROJETO INTEGRADO

PARECER JURÍDICO

5º Módulo — Turma: A — Período: Noturno

Professores

Direito Administrativo: Prof. Rafael Bragagnole Cambaúva

Direito Ambiental: Profa. Ms. Juliana Marques Borsari

Direito Agrário: Prof. William Cardozo Silva

Direito Internacional: Profa. Daniele Arcolini C. de Lima

Direito Previdenciário: Profa. Paula Bueno Ravena

Elaborador do texto: Prof. Rafael Bragagnole Cambaúva

Estudantes

Antônio Rodrigo Moreira de Sousa; RA 18001160;

Elias Pereira da Silva Junior; RA 18001093;

Rafaela Reis Clébicar; RA 18000290.

PROJETO INTEGRADO 2020.1

5º Módulo - Direito

DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE

Os alunos, em trios (mantidas as formações do bimestre anterior), devem elaborar um Parecer Jurídico Interdisciplinar (cujos modelos, à sua escolha, estão à disposição no *Google Classroom*) que aborde todas as unidades de estudo do módulo a partir do caso hipotético apresentado abaixo.

OBJETIVOS

Auxiliar o aluno a preparar-se para que ele seja:

- competente do ponto de vista técnico, político e ético, plenamente cômncio de sua responsabilidade na tomada de decisões;
- preparado para problematizar o processo de trabalho no campo do Direito, explorando suas contradições em favor das demandas legítimas da sociedade brasileira;
- capaz de analisar, interpretar e aplicar os conhecimentos adquiridos no curso, buscando novas respostas aos problemas apresentados, exercitando sua autonomia técnico-intelectual;
- compromissado com a formação permanente, com o diálogo e com a convivência guiada pela ética da solidariedade, preocupado com os problemas de seu tempo e de seu espaço;
- apto a constituir-se referência de qualidade nos serviços por ele prestados, individual, associada ou coletivamente, ensinando e desenvolvendo a cidadania pelo exemplo ativo e atuante;

- competente para identificar necessidades individuais e coletivas, interferindo na alteração do perfil social, econômico e político do país, desenvolvendo formas judiciais e extrajudiciais de prevenção e solução de conflitos;
- dotado de sólida formação humanística, técnica e prática, compreendendo a complexidade do fenômeno jurídico e as transformações sociais, bem como a gênese, fundamentos, evolução e conteúdo do ordenamento jurídico vigente.

INSTRUÇÕES

- O Parecer Jurídico será elaborado tendo como base o caso hipotético anexo, em que deverão ser respondidos questionamentos formulados no formato de consulta.
- Não haverá orientação **específica** dos docentes para a solução dos questionamentos formulados, todavia, eles **deverão abordar os conteúdos, ainda que superficialmente, em suas aulas**. Espera-se que os estudantes busquem as informações necessárias e complementares em todos os meios disponíveis (material de aula, biblioteca, *sites* jurídicos, entrevistas com profissionais da área, pesquisa de campo, etc), uma vez que o caso não é fácil e a solução não é óbvia.
- Cada grupo deverá entregar um único Parecer Jurídico em formato digital (**arquivo.pdf**), enviando o arquivo na pasta do *Google Classroom* dedicada à sua entrega.
- **Prazo de entrega: 09/06/2020**
- O padrão de resposta esperado será divulgado no dia 10/06/2020

PONTUAÇÃO:

O valor máximo a ser acrescido na nota P2 de cada um dos professores das unidades presenciais do módulo será o de dois pontos. O valor a ser atribuído será o resultado da média obtida pela soma das notas individuais dos professores, dividida por cinco, admitindo-se apenas um

décimo após a vírgula e sem aproximação. As notas dos professores serão atribuídas da seguinte forma:

- 0,0 (zero), caso não seja entregue o parecer no prazo
- 0,5 (meio), caso o parecer seja considerado ruim
- 1,0 (um) caso o parecer seja considerado regular
- 1,5 (um e meio) caso o parecer seja considerado bom
- 2,0 (dois), nota destinada apenas aos pareceres passíveis de publicação oficial, na opinião do professor.

CASO HIPOTÉTICO

[continuação]

Não foram dias fáceis, definitivamente. Aos poucos, o casal de estrangeiros ia assimilando a experiência vivenciada na propriedade de Guido e Guiomar. Talvez já estivessem habituados ao sofrimento, e por isso não perceberam o nível elevado de degradação recém experimentado. Mas é fato que eles nunca chegaram tão perto de serem escravizados, ainda que nos moldes contemporâneos. O baixo grau de escolaridade, a barreira linguística e a falta de conhecimento sobre questões relacionadas à cidadania no Brasil mantinha os venezuelanos como alvos fáceis para o cometimento de abusos por parte de oportunistas.

Acolhidos pelo consulado do seu país e por autoridades locais, José, Isabel e o pequeno Pedro tiveram regularizada a sua permanência no Brasil. Com vistos válidos em mãos, eles não precisavam mais viver como fugitivos, com permanente receio de serem enviados de volta à terra natal.

Como medida emergencial, a família foi enviada a um abrigo no centro de Santo André, mas em menos de uma semana José ocupou uma nova pequenina moradia na área urbana do distrito de Paranapiacaba, há

muito abandonada pelos proprietários. Repleta de casas desocupadas e com fama de mal assombradas, a antiga vila inglesa era abundante em imóveis na mesma situação, o que atendia a essa necessidade dos estrangeiros. Lá, o local era tranquilo, o ar era puro, e podiam mais facilmente conseguir trabalho em atividades ligadas ao campo.

Não muito distante dali, o casal de religiosos também fazia planos para um futuro próximo. Com o fechamento do pequeno laticínio, tinham que iniciar uma nova atividade, e logo. Suas economias vinham sendo rapidamente consumidas, e havia a ameaça de se colocarem em uma situação crítica.

— Precisamos fazer alguma coisa para nos manter daqui para a frente, Guido.

— Eu sei, Guiomar, disso eu sei. Só preciso descobrir o que fazer. Acho que minha carreira de pequeno empreendedor acabou.

— Também acho que você deveria trabalhar para alguém.

— Mas quem vai me contratar, numa idade dessas ainda?

— Pára de ser pessimista, Guido! Você vive dizendo que Deus não desampara ninguém, mas tem que acreditar nisso, e não só falar da boca pra fora.

— Não sei nem por onde começar a procurar.

— Por que você não vê um laticínio na cidade? Sabe tanto trabalhar com leite.

— Só tem empresas grandes na região.

— Melhor ainda! Ficarão interessados na tua experiência.

— Eu não tenho essa certeza.

— Mas eu tenho! Vou enviar o teu currículo. E eles vão te contratar, com a glória do Senhor.

Cheia de esperança, Guiomar enviou o currículo do marido a um grande laticínio no centro de Santo André. Funcionários do RH da empresa analisaram o singelo documento com curiosidade e uma dose de deboche. Dentro do envelope, havia uma única folha de caderno, escrita à mão apenas no anverso, que tinha, no campo reservado às experiências profissionais, a genérica menção de que o profissional atuava no ramo leiteiro há mais de 30 anos, produzindo o melhor queijo de toda a região metropolitana. Por terem fotografado o currículo e compartilhado no grupo de Whatsapp dos empregados, o fato chegou ao conhecimento de Plínio, o sócio-administrador do laticínio, que solicitou o documento original para pessoalmente examinar.

Com o envelope em mãos, Plínio não teve pressa em observar cada detalhe, da caligrafia à espessura do papel.

— Isso é obra de gente muito simples. Podem até achar piegas, mas eu gosto. Claro que tem o exagero de falar do “melhor queijo”, mas é verdadeiro, absolutamente genuíno, muito melhor do que os formulários eletrônicos que recebemos todos os dias. Vamos marcar um horário para conversar com esse senhor — disse o administração a funcionários do RH.

Absolutamente surpreso com o chamado, Guido estava impecável quando compareceu ao laticínio. Estava com sua melhor vestimenta, ou, como diria Guiomar, com roupa de ver Deus. Cabelo penteado, barba escanhoada, colarinho abotoado, camisa perfeitamente passada e por dentro das calças, sapatos engraxados, tudo alinhado, como há muito não fazia — desde o dia do seu casamento, provavelmente.

— Bom dia. Tenho um horário marcado com o senhor Plínio.

— Ah, sim. Por favor, sente-se um minutinho que vou avisá-lo.

A espera não foi longa. Chamado para a reunião, Guido foi orientado a subir a escada até o topo do mezanino, de onde era impossível não notar a grandiosidade daquele galpão. Em seguida, viu as diversas

divisórias de vidro daquele andar delimitando o espaço das salas, e um homem posicionado na frente da porta de acesso a uma delas.

— Bom dia, senhor Guido. Meu nome é Plínio, sou o administrador da empresa.

— Bom dia, doutor. É um prazer vir até aqui para conversar um pouco com quem está à frente de uma empresa tão importante.

— O prazer é todo nosso. Chegou até nós o currículo do senhor, e eu confesso que fiquei bastante curioso em conhecê-lo.

— Imagine... Eu sou um homem do campo, de vida simples.

— Era exatamente isso o que eu imaginava.

— Trabalhei a vida toda nesse ramo. Já tive meu próprio laticínio.

— E o negócio não deu certo.

— O negócio deu certo, vinha tendo uma boa produção, mas fui obrigado a fechar por conta da burocracia toda que envolve...

Plínio conseguia ver a tristeza nos olhos de Guido, expressão de alguém que não gostaria de estar ali. Aquele homem o fazia lembrar de alguns parentes que tinha em Sorocaba, todos muito dispostos, mas igualmente reféns do governo nas atividades que desenvolviam, tudo por falta de uma boa assessoria.

— Eu imagino, senhor Guido. Aqui nós temos uma equipe grande, com engenheiros, químicos, administradores, contadores e tudo mais, e ainda sim temos dificuldade para deixar tudo em ordem.

— Hoje é muito difícil. Quando eu comecei, não tinha nada dessas normas de meio ambiente. A gente só se preocupava com o produto, que tinha que sair bom.

— De produto o senhor entende, então!

— Ah, sim. Eu sempre fui muito preocupado com a qualidade daquilo que eu faço. É o meu nome que está ali, então eu nunca aceitei fazer qualquer coisa.

— O que o senhor mais fazia no laticínio?

— O forte sempre foi queijo de vários tipos. Teve uma época que apareceram uns pedidos pra outras coisas, manteiga, requeijão, mas a gente não conseguiu a qualidade que a gente queria. Então ficamos fazendo aquilo que dava certo.

— O senhor conhece os nossos produtos?

— Conheço, sim senhor. A minha esposa compra manteiga e iogurte que vocês fazem.

— Sim, são os carros-chefe da fábrica. Curiosamente, nossa linha de queijos não tem tanta aceitação. Eu mostro tudo, me acompanhe. Vamos dar uma volta pelos setores pra ver o que o senhor acha.

Ao saírem do cubo de vidro, iniciaram o percurso. Por onde passava, Guido podia notar a preocupação da empresa, em detalhes, com preservação do meio ambiente: descarte de resíduos seguindo padrões ambientais, produtos biodegradáveis para higiene dos equipamentos, otimização no uso de energia elétrica, estação para tratamento de água reutilizada. Ao fazer esse comentário, Plínio esclareceu que o “selo verde” era uma necessidade para eles se manterem à frente dos concorrentes. O marketing da empresa já há alguns anos vinha explorando esse aspecto, e a mensagem era bem entendida pelo consumidor, que premiava os esforços consumindo produtos sustentáveis. Bom para o meio ambiente e também para os negócios.

— Experimente esse queijo.

Antes de colocar na boca, Guido já sabia que não iria gostar do produto. Com massa esbranquiçada e nenhum odor, em nada lembrava os queijos que ele próprio produzia.

— Posso ser honesto, doutor?

— Claro que sim, senhor Guido. É pra isso que o chamei aqui.

— É ruim. Deve vender pouco mesmo.

— Mas o que o senhor não gostou? Do sabor?

— A cor não é bonita, e ele esfarela na boca. Acho que também falta sal. Nos meus, também faço um tempero especial.

— Foi esse o resultado que nossos técnicos conseguiram analisando padrões nutricionais do produto, mas...

— As pessoas não querem! Não precisa nem terminar de falar. De nada adianta ter o melhor queijo, feito na melhor fábrica, com os maiores especialistas, se ninguém come.

— É isso o que vivo dizendo pra eles. Compramos maquinário específico pra entrar com força nesse mercado, mas não tem aceitação.

— Nisso, com certeza, eu posso ajudar.

Em Paranapiacaba, Isabel também conseguiu um novo emprego. Passando pela rua vendendo as frutas de uma quitanda de porta em porta, a venezuelana chamou a atenção do senhor Marcelo, proprietário de uma fazenda extensa com produção agropecuária variada.

— Qual é o seu nome?

— *Me llamo Isabel.*

— Bem, percebo que não é do Brasil.

— *No. Soy de venezuela.*

— E ganha a vida no Brasil vendendo frutas de porta em porta.

— *Si, pero solo hasta obtener algo mejor.*

— Gostaria de trabalhar no campo? Tenho uma fazenda aqui em Paranapiacaba.

— *¿Qué haría en la hacienda?*

— Já faz um tempo que estou tentando aumentar a produção de cambuci. Conhece o cambuci?

— *No, señor.*

— Cambuci é uma fruta típica da Mata Atlântica. Bem ácida, meio azedinha. Dizem que parece uma mistura de limão e goiaba. E preciso de alguém pra cuidar, por ser uma fruta que se colhe manualmente no pé.

— *¿Es una fruta consumida por todos? No vi nadie comiendo esto.*

— O consumo está aumentando bastante. Já existe até um evento anual, o Festival do Cambuci¹, para divulgação da nossa cidade e da nossa gastronomia.

— *Muy bueno, señor. Entonces, quieres que trabaje para usted en la cultura del cambuci.*

— Exatamente.

— *¿Cuanto me vas a pagar?*

— O que acha de um salário mínimo por mês, mais uma cesta básica pra diminuir os gastos com alimentação?

A venezuelana aceitou a proposta na mesma hora, e disse que chegaria cedo na fazenda no dia seguinte. Acabou de vender as frutas, fez o acerto com a dona da quitanda, e lá mesmo pegou um cambuci para experimentar. O sabor adstringente agradou Isabel, que voltou para casa empolgada para contar a novidade ao marido.

Lá chegando, notou José mais quieto que de costume. Apenas respondia suas perguntas acenando com a cabeça, e trazia preocupação

¹ <<https://www.guiaparanapiacaba.com.br/festival-cambuci-2019>> Acesso em 10 de abril de 2020.

no seu semblante. Por mensagens de texto, Isabel confidenciou esse fato à irmã, que vivia na Venezuela, e então soube que algo não ia bem:

15:06	
Gordita	
Online	
	Lu 14:54
	¿Estás bien? 14:54
Si estoy 14:59	
¿Y usted? 14:59	
	Bién, pero... 15:03
	José está extraño 15:03
	Muy silencioso 15:03
Hermana 15:04	
Tengo que decirte algo 15:04	
Acerca de José 15:04	
Él no está siendo honesto con usted 15:05	
	No comprendo 15:05
Hay otra mujer 15:06	
Hay otro niño 15:06	
Abogados están en búsqueda de él 15:06	
	Mal parido! 15:07
Todos saben por aquí 15:07	
José ayudó a la mujer mientras estaban en venezuela 15:08	
Y ella fué a la corte de justicia después de ustedes llegaren a Brasil 15:08	

Ainda que estivesse com muita raiva do marido, Isabel se conteve e nada disse. Na manhã seguinte, Isabel levantou cedo e foi para a fazenda de Marcelo, sem se despedir de José.

— Os pés ficam por aqui, Isabel. Me acompanhe.

Os dois caminharam pelo terreno úmido, rompendo a neblina característica de Paranapiacaba. Ali, a umidade da serra do mar encontra o clima mais frio da montanha, favorecendo a formação das gotículas que ficam espalhadas pelo ar, ambiente propício ao melhor desenvolvimento do cambuci.

Marcelo mostrou a ela como queria os frutos colhidos. De formato oval, semelhante ao de um disco voador, o cambuci deveria ser tirado ainda duro, para facilitar armazenamento transporte. Se ficasse muito tempo no pé, além de amolecer e ter que ser congelado, poderia cair e ser pego por animais silvestres.

Isabel passou o dia colhendo os frutos, e, cheias, as caixas eram levadas para a sede da fazenda.

Marcelo ficou bastante impressionado com o trabalho da estrangeira. Por amostragem, conferiu os cambucis colhidos por ela, quase todos no ponto ideal, como havia pedido. No final do dia, o fazendeiro agradeceu e ofereceu a ela uma ducha, para que não fosse para casa com o suor sendo seco pela neblina.

Isabel aceitou a gentileza do patrão, e então Marcelo pegou uma toalha no armário anexo, a entregou e mostrou o banheiro que poderia ser utilizado. Nada mal para quem estava dormindo em uma lona vinílica poucas semanas antes.

Embaixo do chuveiro quente, a mulher se lembrou da infidelidade do marido enquanto massageava o couro cabeludo. Já havia pensado em discutir com José, mas parecia algo muito simples comparado ao que ele havia feito. Precisava se vingar, pagando na mesma moeda, e aquela era a oportunidade perfeita.

Enrolada na toalha e com as roupas nas mãos, Isabel saiu do banheiro e foi, na ponta dos pés descalços, até a sala onde patrão lia e-mails, surpreendendo-o. O homem não pôde deixar de notar as pernas lisas e a largura do quadril da venezuelana, fixando o olhar na bela latina

que se revelava por trás da mulher humilde de expressão sofrida. Segundos se passaram até ele recobrar os sentidos e voltar a atenção para a tela do notebook, tentando manter o profissionalismo.

— Posso te ajudar em alguma coisa?

— *Señor Marcelo. ¿Tienes ropas y secas por aquí?*

— Eu não sei, Isabel. Precisamos procurar.

Marcelo verificou o mesmo armário em que estava a toalha, mas não havia nenhuma peça roupa que pudesse servir a Isabel. Ela, então, disse que o patrão não precisaria se preocupar, e se inclinou para pegar as roupas sujas que havia deixado cair, expondo metade das nádegas, como que por acidente; em seguida, entreabriu a toalha, deixando à mostra a lateral do corpo nu por uma fração de segundo, e tornou a fechá-la para concluir o ajuste. Percebendo a excitação do patrão — que, sentado em uma cadeira, cruzou as pernas na tentativa de ocultar reações fisiológicas — a estrangeira soube que seu bote havia sido certo. Aproximando-se dele, permitiu que a toalha fosse ao chão, sentou-se no tampo mesa e comprimiu a cabeça de Marcelo com a parte interna das coxas, cumprindo horas extras que não foram pedidas. E que se repetiram dia após dia, satisfazendo o patrão.

Um contato tão íntimo permitiu que Isabel se aproximasse de Marcelo e obtivesse informações que outros empregados não tinham acesso. Soube, por exemplo, que o patrão passava por problemas com a fiscalização ambiental. Segundo ele, embora tivesse cumprido todas as exigências por órgãos do Estado de São Paulo quanto ao licenciamento ambiental, foi autuado por agentes ambientais do município de Santo André, os quais lhe aplicaram uma multa.

— Vê se pode uma coisa dessas! Não tem lógica eu fazer licenciamento com um e ser fiscalizado por outro — disse Marcelo um dia, em desabafo.

A relação de Isabel com José ia de mal a pior. Ele já estava se sentindo melhor, mas acomodou-se com o fato da esposa estar colocando comida na mesa. Em vez de retomar as atividades anteriores, iniciou uma modesta produção de verduras no quintal da casa em que moravam, as oferecendo a moradores do próprio distrito, obtendo mínimo resultado financeiro. Curiosamente, nos raros momentos de intimidade com o esposo, a mulher sentia um prazer bem mais intenso que antes, atribuindo a essas sensações um instinto primitivo despertado pelo ódio ao cônjuge.

Não se passou um mês até Isabel engravidar. A notícia não causou estranheza a José, embora ele se sentisse azarado pelo número de relações que vinha mantendo com a esposa. Mais intrigado ficou quando recebeu uma comunicação da Receita Federal do Brasil, informando que deveriam pagar o ITR - Imposto Territorial Rural daquele imóvel.

O meses passaram, e Isabel, mesmo grávida, continuou trabalhando para Marcelo na produção de cambuci. Os dois se afastaram desde o conhecimento da gestação, é verdade, mas o contato estritamente profissional foi mantido. Na verdade, o fazendeiro não sabia o que fazer com a funcionária, temendo algum tipo de retaliação caso a demitisse, principalmente se ele a tivesse engravidado.

— E essa criança, Isabel? Nasce quando?

— *Ya tengo más de treinta semanas de embarazo, senhor Marcelo.*

Não habituado àquelas questões, o fazendeiro passou a fazer o cálculo mental daquele dado, concluindo que a gestação se aproximava do 8º mês.

— Como o tempo passa!

— Sim. Já sinto algumas dificuldades. Logo não poderei mais vir, e infelizmente ficarei sem a remuneração do senhor. Não sei o que fazer.

— Eu não estou acostumado com essas coisas, mas creio que o governo brasileiro dê algum tipo de ajuda para as mulheres que acabam de ter filho. Pergunte um dia no INSS.

— Seria muito bom. Vou precisar de ajuda, já que meu marido não está trabalhando muito.

Na mesma noite Isabel voltou a trocar mensagens de Whatsapp com a irmã. Após falar sobre o andamento da sua gravidez, soube que o processo do filho ilegítimo do marido já estava concluído na Venezuela, e que ele ficou obrigado a pagar uma pensão ao menino de quase sete milhões de bolívares venezuelanos por mês, o equivalente a cerca de trezentos e cinquenta reais².

No dia seguinte, Isabel foi até uma agência do INSS no centro de Santo André para conseguir informações a respeito do auxílio governamental mencionado pelo patrão. A notícia recebida a deixou bastante desanimada, contudo. De acordo com a funcionária da autarquia, Isabel não teria direito ao chamado “salário maternidade”, já que, embora ela tivesse provas de exercício do trabalho rural, o sistema online não apontava o pagamento das suas contribuições sociais, além do fato de que ela mesma relatou ter trabalhado por menos de doze meses.

Desanimada, Isabel tomou uma circular para voltar a Paranapiacaba, mas, no meio desse trajeto o veículo se acidentou, arremessando a venezuelana. O choque da mulher contra o assoalho foi tão grande que ela fraturou o braço, ficando impedida de trabalhar a partir de então. Por isso, entrou em contato com a concessionária responsável pela prestação do serviço de transporte para receber algum auxílio financeiro, mas o funcionário que a atendeu disse que a empresa passava por graves dificuldades financeiras, mal pagando salários, e por isso ela não conseguiria obter qualquer indenização.

² Dados baseados em cotação do dia 10 de abril de 2020.

Isabel, então, decide procurar um escritório de advocacia para formular os seguintes questionamentos:

1. Isabel tem direito ao recebimento do salário maternidade?
2. Caso a concessionária não tenha condições de arcar com a indenização, Isabel poderá cobrar o Poder Público?
3. A decisão da Justiça venezuelana tem validade no Brasil?
4. O casal de venezuelanos terá que pagar o ITR - Imposto Territorial Rural?
5. Marcelo poderia ter sido autuado por agentes do Município de Santo André, sendo que o licenciamento das suas atividades foi realizado por órgão do Estado de São Paulo?

Na condição de advogados de Isabel, formulem um parecer jurídico que responda aos questionamentos apresentados de maneira fundamentada.

PARECER

PARECER JURÍDICO

Assunto: Parecer acerca da concessão do benefício previdenciário à consulente gestante; responsabilização do Poder Público ante a insuficiência de recursos financeiros da concessionária prestadora de serviços públicos; necessidade da homologação e execução da sentença estrangeira para fins de validade em território brasileiro; incidência do Imposto Territorial Rural à pequena gleba localizada em zona urbana municipal; competência comum material concedida aos entes federativos ao que concerne o resguardo ambiental.

Consulente: Isabel.

EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. Benefício previdenciário. Salário maternidade. Empregado rural. DIREITO ADMINISTRATIVO. Concessão de serviços públicos. Responsabilidade civil do Estado e da concessionária. Responsabilidade objetiva e subsidiária. DIREITO INTERNACIONAL. Homologação de sentença estrangeira. Superior Tribunal de Justiça. Competência. DIREITO AGRÁRIO E DO AGRONEGÓCIO. Obrigação tributária. Hipótese de incidência tributária. Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. Pequena gleba. Imunidade. DIREITO AMBIENTAL. Competência comum material. Poder de polícia repressivo. Cooperação entre os entes federativos.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta efetuada por Isabel, cônjuge de José, ambos imigrantes venezuelanos com documentação regular para a estadia no Brasil.

A consulente relata que o consulado da Venezuela auxiliou na regularização da documentação de sua família, composta por José e Pedro, sendo este último o descendente do casal. Com os documentos válidos em mãos, Isabel aduz que se despreocupou com a necessidade de se manterem fúgitivos do governo brasileiro, pois, a partir de agora, seriam imigrantes regulares.

Relata que no início foram movidos para um abrigo no centro de Santo André, São Paulo, mas que, embora a família estivesse lotada neste local, rapidamente José atribuiu nova moradia a eles. O imóvel que José conseguiu era muito pequeno, narra Isabel, entretanto, tratava-se de uma propriedade abandonada pelos proprietários cuja localização estava na área urbana de Paranapiacaba, distrito do município de Santo André, São Paulo, e que, apesar das condições da edificação, era amplamente utilizável seu terreno para atividades que envolviam a agricultura.

Prosseguindo com o relato, Isabel diz que estava trabalhando em Paranapiacaba. A laboração diária consistia na venda de frutas de uma quitanda que se realizava de porta em porta das propriedades do distrito. Entretanto, narra que fora convidada a trabalhar noutro local. A nova atividade consistia na colheita e manejo de cambuci, fruta essa que era produzida na fazenda de produção agropecuária variada de Marcelo, proprietário. Na atribuição da atividade, Isabel dita que Marcelo lhe ofereceu um salário mínimo por mês, mais uma cesta básica de alimentos.

Isabel, diante da atividade que anteriormente praticava, diz que aceitou prontamente a proposta, ficando muitíssima animada. Ao chegar em casa, feliz, estranhou o comportamento de seu marido que não correspondia do mesmo modo, assim sendo, comunicou, por mensagem de texto, com sua irmã que morava na Venezuela, toda a divergência entre o casal. Durante a conversa, Isabel narra que sua irmã lhe disse que havia outra mulher e um garoto na Venezuela que, após o casal partir ao Brasil, ingressaram com uma ação de alimentos na qual José constava no polo passivo da ação, alegando que este seria pai do menino. Isabel, cônjuge de José, diz que ficou irradíssima, todavia, nada conversou com seu marido acerca da situação.

Isabel prossegue sua narração contando como foi seu primeiro dia de trabalho na fazenda de Marcelo. O dia inicial da laboração fora o subsequente à descoberta da infidelidade de seu marido, diz.

Narra que os dias se passavam com êxito na colheita, ficando cada vez mais próxima de Marcelo, proprietário da fazenda e empregador de Isabel.

A consulente conta que fora ficando mais próxima de Marcelo, sendo certo que o contato facilitou a obtenção de determinadas informações privadas. Soube, por exemplo, que o empregador transitava por problemas ambientais em sua propriedade. De acordo com Isabel, Marcelo lhe havia contado que embora todas as exigências do Poder Público estivessem sendo cumpridas no imóvel, isto é, o local estava devidamente licenciado pelos órgãos do Estado de São Paulo, a propriedade tinha passado por recentes fiscalizações pelos agentes ambientais municipais de Santo André e, na oportunidade, foram lavrados autos de infração, resultando em coimas.

Narra Isabel que seu empregador, Marcelo, em desabafo totalmente indignado, lhe disse que não havia lógica alguma no ato, sendo certo que o considerava um equívoco da administração pública.

Dias passavam, diz Isabel, e seu marido, José, iniciou uma produção de verduras no quintal do imóvel em que residiam. A produção era comercializada com os moradores do próprio distrito e com isso auferiam um mínimo resultado financeiro.

A consulente prossegue com a narração relatando que as coisas entre o casal não iam bem, todavia, descobriu, determinado dia, que viera a engravidar. Como se a gravidez não bastasse, Isabel alega que José fora comunicado pela Receita Federal do Brasil sobre a obrigação tributária que possuía em relação ao imóvel, sendo certo que deveria ser efetuado o pagamento do Imposto Territorial Rural.

Isabel relata, outrossim, que mesmo grávida continuou com a prática da laboração na fazenda de Marcelo. Com o transcurso temporal Isabel necessitava cada vez mais de repouso, ante à gravidez, portanto, temendo que ficasse sem a remuneração que percebia, numa conversa direta com seu empregador fora recomendado que a consultante buscasse auxílio do Instituto Nacional do Seguro Social, pois Marcelo não possuía conhecimento suficiente para auxiliá-la diretamente.

Isabel se recorda da noite daquele dia. Diz que voltou a comunicar-se, por mensagem de texto, com a sua irmã venezuelana. Durante a conversa, obteve

notícia acerca da ação de alimentos movida na Venezuela, sendo acertado, naquela sentença, que José ficou compelido a pagar uma pensão ao seu filho ilegítimo, cujo valor aproximado era de sete milhões de bolívares venezuelanos mensais, o equivalente a cerca de trezentos e cinquenta reais³.

Ante a sua gestação, Isabel conta que se deslocou até o Instituto Nacional do Seguro Social com fito de obter informações acerca do auxílio mencionado pelo seu empregador Marcelo, entretanto, na ocasião em que fora atendida a funcionária da autarquia mencionou que a venezuelana não fazia jus ao benefício previdenciário denominado salário maternidade, pois, o sistema *online* de informações não possuía registros da realização do pagamento das contribuições sociais de Isabel. Embora Isabel tivesse provas de exercício da laboração rural, a mesma relatou ter laborado por tempo inferior a doze meses.

Ademais, Isabel relata que em seu caminho de retorno à residência utilizou-se do serviço público por meio de uma circular, porém, durante o trajeto o veículo acidentou-se, causando graves lesões à consulente. Dentre as lesões ocasionadas, Isabel fraturou seu braço de modo que a impossibilitou a retomada do trabalho, inviabilizando o recolhimento de sua remuneração. Indignada, realizou contato com a concessionária responsável pela prestação do serviço de transporte visando obter algum auxílio financeiro, mas não obteve êxito, haja vista a alegação de recursos insuficientes da concessionária.

Dito isto, Isabel, consulente, apresenta os seguintes questionamentos para a emissão do parecer jurídico ora solicitado:

- a) Isabel tem direito ao recebimento do salário maternidade?
- b) Caso a concessionária não tenha condições de arcar com a indenização, Isabel poderá cobrar o Poder Público?
- c) A decisão da Justiça venezuelana tem validade no Brasil?
- d) O casal de venezuelanos terá que pagar o ITR – Imposto Territorial Rural?
- e) Marcelo poderia ter sido autuado por agentes do Município de Santo André, sendo que o licenciamento das suas atividades foi realizado por órgão do Estado de São Paulo?

³ Dados baseados em cotação do dia 10 de abril de 2020.

É o relatório do quanto necessário.

Passamos a opinar.

Comentado [1]: Pessoal, relatório muito extenso. Só devem tratar os fatos jurídicos relevantes.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Pois bem, diante do descrito na exordial, o consulente trouxe fatos que devemos nos atentar.

Isabel, venezuelana, fora admitida como empregada por Marcelo, proprietário de uma extensa fazenda cuja produção agropecuária é variada. Dentre a variedade cultivada em sua gleba rural, Marcelo vinculou Isabel na laboração da colheita e manejo de cambuci, fruta comercializada pelo produtor.

Pois bem, importa trazer à baila os fatos mencionados pela consulente:

A consulente ressalta que fora admitida na fazenda por Marcelo e a remuneração percebida era de um salário mínimo mensal mais uma cesta básica de alimentos. Alega, outrossim, que viera descobrir sua gestação enquanto laborava no local, entretanto, como necessitava da pecúnia para manter sua família e si mesma, continuou trabalhando até seu oitavo mês de gravidez, na oportunidade em que, diante das dificuldades físicas, buscou auxílio direto com seu empregador, Marcelo, que, por desconhecimento técnico acerca do afastamento de empregadas gestantes, recomendou que sua funcionária se orientasse melhor no Instituto Nacional do Seguro Social.

A consulente relata que fora denegado seu benefício previdenciário sob fundamento de que ela não havia efetuado os pagamentos de suas contribuições sociais, ademais, narra que laborou por período inferior a doze meses. Cumpre frisar que a consulente possui prova de sua laboração rural.

Pois bem, analisados os fatos de maneira minuciosa, trataremos neste momento do respaldo jurídico que Isabel possui.

Comentado [2]: Muito "pois bem"

Destarte, temos que Isabel taxa-se ao grupo dos segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social, senão vejamos:

A Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como a Lei n.º 8.213, de mesmo dia, mês e ano, consagram, respectivamente, os atores que se constituem como segurados obrigatórios da Previdência Social. De acordo com o artigo 12 e parágrafos da Lei n.º 8.212/91, e artigo 11 e parágrafos da Lei n.º 8.213/91, são segurados obrigatórios da Previdência Social aqueles, pessoas físicas que exerçam atividades remuneradas, efetivas ou eventuais, de natureza urbana ou rural, com ou sem vínculo de emprego, em síntese.

Respectivas pessoas físicas devem se filiar e contribuir com a Previdência Social pois, de acordo com Marisa Ferreira dos Santos, o exercício de atividade remunerada

sujeita a filiação obrigatória ao RGPS (art. 9º, § 12, do RGPS), pois todos aqueles que exercem atividade econômica, em qualquer de suas modalidades, devem contribuir para o custeio da previdência social e devem ter cobertura previdenciária. Não se deve perder de vista que a filiação ao RGPS dá direito à cobertura previdenciária. Mas também considera que o segurado, no exercício de sua atividade laborativa, é um potencial agente causador de contingências que terão cobertura previdenciária.⁴

Outrossim, Carlos Alberto de Castro e João Batista Lazzari contribuem lecionando que

segurados obrigatórios são aqueles que devem contribuir compulsoriamente para a Seguridade Social, com direito aos benefícios pecuniários previstos para a sua categoria (aposentadorias, pensões, auxílios, salário-família e salário-maternidade) a encargo da Previdência Social.⁵

De igual modo, ambos autores preconizam que “o segurado obrigatório sempre exerce ao menos uma atividade remunerada, seja com vínculo empregatício, urbano, rural ou doméstico [...]”⁶.

Pois bem, consoante o art. 12 da Lei n.º 8.212/91 e art. 11 da Lei n.º 8.213/91, são segurados obrigatórios da Previdência Social as pessoas físicas classificadas como: empregado, empregado doméstico, contribuinte individual,

⁴ Marisa Ferreira dos Santos. Direito Previdenciário Esquemático. 8ª Edição, Saraiva.

⁵ CASTRO, Carlos Alberto Pereira. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 23ª edição. Editora Forense, p. 245.

⁶ Ibidem, p. 246.

trabalhador avulso e segurado especial. Diante da narração da consulente, é possível caracterizá-la como empregada da fazenda em que laborava.

Conforme disposição do Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, responsável por aprovar a Consolidação das Leis do Trabalho, empregado é toda pessoa física que prestar serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste e mediante salário⁷. Ademais, o art. 12 da Lei n.º 8.212/91, inciso I, alínea 'a' dispõe que:

Art. 12. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I – como empregado:

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado.⁸

Como se pode notar, Isabel enquadra-se, isto é, taxa-se à classificação de empregada, conforme a fundamentação exposta.

É de se verificar que, outrossim, a Lei n.º 5.889, de 08 de junho de 1973, responsável por regular a laboração rural, assinala, como empregado rural, toda pessoa física que, em propriedade rural ou prédio rústico, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário.⁹

Oportuno se toma dizer que Isabel é, portanto, empregada rural, consoante legislação infraconstitucional analisada.

Comentado [3]: ótimo

Ao que concerne o fato de Isabel ser comunicada pela funcionária da autarquia de que não haviam registros de suas contribuições sociais, temos que diante desta situação não deve prosperar a denegação ao benefício solicitado.

Cumpramos observar, preliminarmente, que cabe ao empregador efetuar o devido recolhimento das Guias da Previdência Social. Sob este ângulo, a omissão

⁷ Art. 3º, Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1942. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

⁸ Não obstante, temos a mesma figura do empregado na Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991 em seu artigo 11, inciso I, alínea 'a'. A disposição é idêntica ao aqui colacionado.

Do mesmo modo, o Decreto n.º 3.048, de 06 de maio de 1999, dispõe em seu artigo 9º, inciso I e alíneas quais são as pessoas físicas classificadas como empregadas.

⁹ Art. 2º da Lei n.º 5.889, de 08 de junho de 1973.

no recolhimento das guias poderá ocasionar divergências e contratempos pósteros ao empregado, a exemplo, o próprio caso em apreço.

Mister se faz ressaltar que o entendimento aqui exposto possui fulcro na legislação infraconstitucional. Nos termos do artigo 216, inciso I, alínea 'a', do Decreto-Lei n.º 3.048/99, a arrecadação e o recolhimento das contribuições previdenciárias do empregado cabe à empresa contratante, *in verbis*:

Art. 216. A arrecadação e o recolhimento das contribuições e de outras importâncias devidas à seguridade social, observado o que a respeito dispuserem o Instituto Nacional do Seguro Social e a Secretaria da Receita Federal, obedecem às seguintes normas gerais:

I – a empresa é obrigada a:

a) arrecadar a contribuição do segurado empregado, do trabalhador avulso e do contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração.

O texto legal supra impõe responsabilidade e obrigatoriedade ao empregador de recolher as contribuições sociais de seus empregados. Neste mesmo diapasão, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região equitativamente considerou, sabiamente, o dever legal do empregador para com seu empregado, veja-se:

PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. REQUISITOS LEGAIS. EMPREGADO RURAL. RESPONSABILIDADE DO EMPREGADOR PELO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES. RECONHECIMENTO DE ATIVIDADE RURAL. INÍCIO DE PROVA MATERIAL CORROBORADO POR PROVA TESTEMUNHAL. CORREÇÃO MONETÁRIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

[...] 2. Em se tratando de empregado rural, a responsabilidade pelo recolhimento das contribuições à Previdência Social é de seu empregador, não podendo o segurado ser lesado pelo descumprimento de ônus que não é seu.

3. O autor logrou comprovar a atividade laboral na agricultura, na condição de empregado rural, mediante início de prova material, corroborada por testemunhos. [...]

(TRF-4 – AC: 9587 PR 2000.70.00.009587-6, Relator: Otávio Roberto Pamplona, DJ: 07/11/2005, Segunda Turma Suplementar, DP: 23/11/2005)

Indubitável é que não deve prevalecer a denegação do benefício à consulente sob fundamento de inexistência de contribuição social em sistema informativo, haja vista a incumbência do empregador efetivar respectivas ações quanto ao fato. Temos que Isabel, nesta relação (empregada e empregador), classifica-se como

hipossuficiente, não devendo suportar o indeferimento de seu benefício em razão da omissão de Marcelo, proprietário da fazenda em que laborava.

Ademais, consoante julgado mencionado, basta a prova de laboração rural para que Isabel tenha seu pedido deferido, o que, *in casu*, vislumbra-se.

O salário maternidade é um benefício previdenciário concedido às seguradas que dele necessitam. Consiste, basicamente, num valor de benefício mensal ao segurado gestante, adotante, detentor de guarda judicial ou sobrevivente. *Ruprecht*, mencionando as lecionações de *Chantal Paòli*, fundamenta a necessidade da preservação da mulher gestante:

Trata-se de preservar sua função fisiológica no processo da criação, facilitar o cuidado dos filhos e a atenção à família, garantindo seus interesses profissionais e sua renda no mercado de trabalho, sem diminuir nem deteriorar sua condição feminina¹⁰.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra este benefício em seu artigo 7º, prelecionando-o como um direito dos trabalhadores essencial à melhoria de sua condição social, *in verbis*:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XVIII – licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias.

Ademais, o artigo 201, que trata exclusivamente da Previdência Social, determina que:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

II – proteção à maternidade, especialmente à gestante.

O salário maternidade fora incluído no rol taxativo de benefícios e serviços elencados no artigo 22 da Lei n.º 3.807, de 26 de agosto de 1960, responsável por

¹⁰ CASTRO, Carlos Alberto Pereira. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 23ª edição. Editora Forense.

dispor sobre a Lei Orgânica da Previdência Social, por meio da Lei n.º 6.136, de 07 de novembro de 1974.

Neste tocante, frisa-se que recairá contribuição previdenciária sobre o salário maternidade percebido pela requerente (art. 3º, Lei nº 6.136/74). Veja-se os seguintes julgados:

TRIBUTÁRIO. SALÁRIO-MATERNIDADE. NATUREZA SALARIAL SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PRECEDENTES.

[...]

2. O salário-maternidade possui natureza salarial e integra, consequentemente, a base de cálculo da contribuição previdenciária.

(REsp 572.626/BA, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 20.9.2004)

Ademais;

TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PREVIDENCIÁRIA. SALÁRIO-MATERNIDADE. FOLHA DE SALÁRIO. INCLUSÃO NA BASE DE CÁLCULO.

1. Esta Corte tem entendido que o salário-maternidade integra a base de cálculo das contribuições previdenciárias pagas pelas empresas.

2. Recurso especial provido.

(REsp 803.708/CE, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 2.10.2007)

Não obstante, a incidência de contribuição previdenciária sob o salário maternidade é objeto de repercussão geral, conforme tema n.º 72: “Inclusão do salário-maternidade na base de cálculo da Contribuição Previdenciária incidente sobre a remuneração¹¹”. Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal analisará o mérito da questão e a decisão prolatada nesta será aplicada em casos semelhantes pelas instâncias inferiores.

Outrossim, cabe ao empregador efetuar os respectivos pagamentos à beneficiada, ressalvado a este a devida compensação póstera (art. 72, § 1º, Lei n.º 8.213/91). Neste sentido, Carlos Alberto de Castro e João Batista Lazzari lecionam que:

Quanto à natureza jurídica do salário-maternidade, não há que se confundir com a noção de salário *stricto sensu*, pois é benefício cujo ônus é integral

¹¹<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2591930&numeroProcesso=576967&classeProcesso=RE&numeroTema=72>

da Previdência Social. Ainda que o empregador urbano ou rural tenha por obrigação adiantá-lo à trabalhadora em licença, o reembolso do valor adiantado é total, de modo que o INSS é o único responsável pelo efetivo pagamento do benefício¹².

Tenha-se presente que a Lei n.º 8.213/91 é a legislação fundamental para analisarmos a questão em comento.

Cumpra-se assinalar que a Lei n.º 8.213/91 trata exclusivamente do salário maternidade em seu artigo 71 e seguintes. Veja-se o teor deste:

Art. 71. O salário-maternidade é devido à segurada da Previdência Social, durante 120 (cento e vinte) dias, com início no período entre 28 (vinte e oito) dias antes do parto e a data de ocorrência deste, observadas as situações e condições previstas na legislação no que concerne à proteção

De igual modo, frise-se que o valor do benefício será, na condição da consulente, ao montante mensal igual a sua remuneração integral (artigo 72, Lei n.º 8.213/91), ademais, poderá o período deste ser aumentado em condições excepcionais, sendo possível adicionar duas semanas anteriores e posteriores ao parto, consoante o artigo 93, § 3º, do Decreto n.º 3.048/99.

Isabel narra que fora advertida pela funcionária da autarquia na qual mencionou que não haviam registros dos pagamentos das contribuições sociais em seu nome.

Pois bem, cumpre frisar que de acordo com a legislação, faz-se desnecessária respectivas contribuições para que a consulente faça jus ao benefício em comento.

O período de carência, isto é, o número mínimo de contribuições mensais necessárias para que o beneficiário faça jus ao benefício (art. 24, Lei n.º 8.213/91), inexistente na condição de Isabel, conforme será demonstrado a seguir:

Ilídio das Neves define carência como

a necessidade de decurso de um certo período de tempo para o exercício do direito (...) Na prática significa a necessidade de o beneficiário dispor de

¹² CASTRO, Carlos Alberto Pereira. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito previdenciário. 23ª edição. Editora Forense, pg. 1.451.

registros de remunerações correspondentes ao período de tempo mínimo legalmente estabelecido¹³.

E Mozart Victor Russomano leciona que

esse requisito não decorre do espírito da previdência social, ou seja, suas finalidades mais nobres e altas. É, sim, o resultado de uma necessidade prática, que obriga o legislador a vincular a concessão do benefício ou a prestação do serviço a determinado número de contribuições pagas pelo segurado e pelo empregador, pois destas contribuições advêm os recursos econômicos para a manutenção do sistema em pleno funcionamento¹⁴.

Como bem observado alhures, Isabel, consulente, classifica-se no grupo de empregada rural, logo, passível de gozar do benefício em apreço.

Pois bem, de acordo com a Lei n. ° 8.213/91, a condição de empregado descarta totalmente a necessidade do transcurso de carência, respectivo entendimento é desentranhado do teor do artigo 26 da legislação em comento. Cumpre colacionar:

Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Art. 26. Independe de carência a concessão das seguintes prestações:

VI – salário-maternidade para as seguradas empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica.

Desse modo, temos que Isabel é considerada empregada rural, além de que não pertence a ela a responsabilidade de efetuar o recolhimento de suas próprias contribuições sociais, mas sim de seu empregador e, após a breve análise, independe a consulente de período de carência. Resta-nos, neste momento, tratar das provas da laboração rural que a consultante possui.

De acordo com a TNU – Turma Nacional de Uniformização,

a concessão de salário-maternidade à trabalhadora rural depende da comprovação do trabalho rural no período de carência mediante a apresentação de início de prova material contemporânea ao período de carência (PEDILEF 2004.81.10.027622-3/CE, Rel. Juíza Fed. Joana Carolina L. Pereira., DJ: 24.6.2010).

¹³ Ilídio das NEVES. Direito da segurança social, p. 491-492.

¹⁴ Mozart Victor RUSSOMANO, Comentários à consolidação das leis da previdência, p. 112.

Ademais, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região decidiu no sentido de que:

O benefício é assegurado na forma do artigo 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, à empregada urbana ou rural, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Com a Lei n.º 6.136, de 07.11.1974, o salário-maternidade passou a ser pago como prestação previdenciária, desonerando-se o empregador de pagar o salário da empregada gestante no período em que lhe era garantido o afastamento do serviço.

1. O direito à percepção do salário-maternidade é assegurado pela Constituição Federal, no artigo 7º, inc. XVIII, e pelo artigo 71 da Lei n.º 8.213/91.

2. A trabalhadora rural diarista, volante ou “boia-fria” é equiparada à categoria de empregada e, portanto, segurada obrigatória do RGPS, fazendo jus ao salário-maternidade independentemente de carência (art. 11, I, a e art. 26, IV, ambos da Lei de Benefícios).

3. É de todo conveniente que se admita a prova testemunhal desde que se apresente de maneira firme e robusta, se dê a ela o condão de demonstrar o tempo de serviço desenvolvido pelo trabalhador rural, necessário à obtenção do benefício previdenciário.

4. Não há necessidade de recolhimento de contribuição pelos rurícolas, sendo suficiente a comprovação do efetivo exercício de atividade no meio rural. Ademais, a responsabilidade pelo recolhimento é do empregador.

5. Destarte, preenchidos os requisitos legais, faz jus a autora ao salário-maternidade pleiteado na inicial, nos termos do artigo 26, inciso VI c/c. artigos 71 e seguintes, da Lei n.º 8.213/91 a partir da época do nascimento de seu filho em 31.07.01, nos termos do artigo 71 do referido texto legal (...)

(TRF 3ª Região, AC 200803990378715, 7ª Turma, Rel. Des. Fed. Antônio Cedenho, DJF3 CJ2 11.02.2009, p. 681).

Conforme se observa, basta a apresentação das provas capazes de demonstrar a prática laborativa rural para que faça jus ao benefício anteriormente denegado.

Em suma, considerando que Isabel taxa-se ao grupo de empregada; que dela não origina-se a responsabilidade de prover os pagamentos de suas contribuições sociais, mas sim de seu empregador; a omissão de seu empregador no recolhimento destas; a inexistência da necessidade de período de carência para fazer jus ao benefício; bem como das provas laborais que a consulente possui; recomenda-se que busque, novamente, o Instituto Nacional do Seguro Social e esclareça à funcionária da autarquia as considerações aqui expostas.

Comentado [4]: Muito bom, Nota: 2,0

Destarte, a consultante traz o quesito acerca da possibilidade de responsabilizar o Poder Público caso não logre êxito no pedido de indenização à concessionária prestadora de serviços públicos, ante as lesões sofridas em decorrência do acidente a qual fora acometida enquanto utilizava o transporte coletivo.

Pois bem, temos que, consoante a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Estado possui a incumbência, na forma da lei, de realizar a prestação de serviços públicos.

Cumpre-nos assinalar o conceito dado por Hely Lopes Meirelles acerca do serviço público. Para este, serviço público é “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado¹⁵”. Em termos, compreende-se que o serviço público é uma prestação realizada pelo Estado ou por pessoas jurídicas de direito privado na qual possui como finalidade o atendimento das necessidades da sociedade.

Conforme bem observado, Hely Lopes menciona que os serviços públicos são prestados pela Administração ou por seus delegados, isto é, é possível que as pessoas jurídicas de direito privado igualmente realizem essas respectivas prestações.

O entendimento está diretamente em conformidade com o estipulado pelo artigo 175 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I – o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II – os direitos dos usuários;

III – política tarifária;

IV – a obrigação de manter serviço adequado. (Grifos apostos)

¹⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed, pg. 418, 2016.

Não obstante a lecionação de Hely Lopes Meirelles, trazemos à baila o juízo de Odete Medauar, na qual entende que “a expressão “serviço público” às vezes vem empregada em sentido muito amplo, para abranger toda e qualquer atividade realizada pela Administração Pública, desde uma carimbada num requerimento até o transporte coletivo¹⁶”.

Em suma, percebe-se que não se trata de uma atividade exclusiva da Administração a realização destes serviços, sendo plenamente possível a transferência, ou seja, a delegação destes para determinadas pessoas jurídicas de direito privado. Todavia, frisamos que nem todos os serviços podem ser delegados, como, por exemplo, “os de defesa nacional, os de polícia e os de preservação da saúde pública¹⁷”

A primeira observação recai sobre a expressão “na forma da lei” disposto no *caput* do artigo em apreço.

Destarte, ante a previsão da necessidade de detalhamento em lei específica, sobreveio a Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, responsável por dispor sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no artigo 175 da Constituição Federal. Nesta, está definido que as concessões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do artigo 175 da Constituição Federal, bem como por ela própria, por demais normas legais pertinentes e, não se olvidar, pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Ademais, a lei em comento define o conceito de “concessão de serviço público”, vejamos:

Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

[...]

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

¹⁶ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 21ª edição, pg. 315, 2018.

¹⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed, pg. 420, 2016.

Em conformidade com a legislação bem conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello:

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço¹⁸.

Nesta esteira, podemos determinar que para que haja a aplicação e realização dos serviços públicos por concessão, se faz necessário que o poder concedente, mediante licitação na modalidade concorrência, delegue à pessoa jurídica vitoriosa a sua atribuição na prestação destes¹⁹. Neste mesmo diapasão dispõe o artigo 14, da Lei n.º 8.987/95:

Art. 14. **Toda concessão de serviço público**, precedida ou não da execução de obra pública, **será objeto de prévia licitação**, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório. (Grifos apostos)

Vale lembrar que apesar de delegar a sua atribuição a terceiros, o poder concedente não está eximido de certos encargos.

Respectivo entendimento possui fulcro no artigo 29 da Lei n.º 8.987/95, na qual constrói múnus ao outorgante. Nesta, o legislador cuidou de regrar que incumbe ao poder concedente regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar as penalidades regulamentares e contratuais; intervir na prestação do serviço, nos casos e condições previstos em lei; extinguir a concessão, nos casos previstos em lei e no contrato realizado para com o concessionário; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas na forma da lei, das normas pertinentes e do contrato ajustado; cumprir e fazer cumprir as disposições regulamentares do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e

¹⁸ Curso de direito administrativo. 1. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999. P. 499)

¹⁹ De acordo com a Lei n.º 8.987/95, "poder concedente" se classifica em: União, Estado, Distrito Federal ou Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão".

reclamações dos usuários; declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública; estimular o aumento da qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e conservação; incentivar a competitividade; e estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço.

Ademais, não somente o poder concedente fora recepcionado com encargos, mas equitativamente a concessionária. Da leitura da Lei n.º 8.987/95, é possível extrair determinadas obrigações que devem ser cumpridas, são elas: prestar serviço adequado; manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários; cumprir e fazer cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais da concessão; permitir aos encarregados da fiscalização livre acesso às obras, aos equipamentos e às instalações integrantes do serviço, bem como seus registros contábeis; promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente; zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço, bem como segurá-los adequadamente; e captar, aplicar e gerir os recursos financeiros necessários à prestação do serviço.

Veja-se que são variegados os encargos estabelecidos ao poder concedente e à concessionária, devendo estes cumprirem fielmente com as obrigações elencadas em lei.

Pois bem, observamos que a consulente ao usufruir do transporte coletivo, estava diante do uso de uma prestação delegada à concessionária vitoriosa da licitação precedida pelo poder concedente, desse modo, temos que, infelizmente, Isabel fora acidentada durante a relação de consumo que neste realizava, vindo a padecer de uma fratura em seu braço ficando impedida de trabalhar a partir de então.

Indubitável é que deve a concessionária ser responsabilizada.

De acordo com a Lei n.º 8.987/95, o serviço é considerado adequado quando realizado com segurança, eficiência, regularidade dentre outras. Ora, se de fato houvesse segurança na prestação do serviço, jamais a consulente passaria por todo o ocorrido! Veja-se:

Art. 6º. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º. Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O fato é infração ao próprio § 1º do artigo 6º da Lei n.º 8.987/95, em que dispõe que o serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de segurança no atendimento dos usufruidores.

Devemo-nos ater ainda ao teor do artigo 7º da lei em comento, que dispõe que sem prejuízo do disposto na Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, é direito dos usuários o recebimento de um serviço adequado.

Logo, percebe-se que estamos claramente diante de uma relação de consumo!

Para não restar dúvidas acerca disso, a Lei n.º 8.078/90 estabelece em seu artigo 3º, § 2º, que serviço é “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração”. Com efeito, desentranha-se deste teor que o usuário do serviço público de transporte coletivo, que é prestado mediante o pagamento de um valor pertinente à tarifa de embarque, está compreendido e resguardado pelas normas do Código de Defesa do Consumidor.

Com verdade, o diploma em comento abarcou em seu artigo 6º, inciso X, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral como direito básico do consumidor, e admitiu, outrossim, a responsabilização e obrigatoriedade de reparar os danos ocasionados pelo descumprimento das obrigações referidas em seu artigo 22.

Art. 22. **Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias, ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e,** quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo único. **Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados,** na forma prevista neste código. (Grifos apostos)

Por conseguinte, deve a concessionária, com base na lei em apreço, reparar os danos ocasionados à consulente, ante à visível relação de consumo.

Não obstante, a própria Lei n.º 8.987/95 denota em seu artigo 25 a incumbência à concessionária prestadora de serviços públicos de responder e reparar por todos os prejuízos causados aos seus usuários.

Destarte, não apenas legislações infraconstitucionais tratam do tema, mas equitativamente há a existência de previsão constitucional.

De acordo com o artigo 37, § 6º da Constituição da República Federativa do Brasil, as pessoas jurídicas de direito privado igualmente responderão pelos danos causados a terceiros, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 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.

Cumpramos, neste passo, a manifestação do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no julgado assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. RESPONSABILIDADE CIVIL. ACIDENTE DE TRÂNSITO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA EMPRESA DE TRANSPORTE COLETIVO PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 37, § 6º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NEXO DE CAUSALIDADE DEVIDAMENTE COMPROVADO. DEVER DE INDENIZAR. DANO MORAL RAZOAVELMENTE ARBITRADO. JUROS DE MORA A CONTAR DA DATA DO EVENTO DANOSO, NOS MOLDES DA SÚMULA 54 DO STJ. CORREÇÃO DE OFÍCIO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA.

(TJ-RJ – APL: 00015047120128190210 RIO DE JANEIRO LEOPOLDINA REGIONAL 4 VARA CÍVEL, Relator: VALÉRIA DACHEUX NASCIMENTO, Data de Julgamento: 14/11/2017, DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 28/11/2017).

Atentamos que não se trata de entendimento dos Tribunais de Justiça, mas sim pacificidade originada do Supremo Tribunal Federal:

CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO. PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO. CONCESSIONÁRIO OU

PERMISSIONÁRIO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA EM RELAÇÃO A TERCEIROS NÃO-USUÁRIOS DO SERVIÇO. RECURSO DESPROVIDO.

I – A responsabilidade civil das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público é objetiva relativamente a terceiros usuários e não-usuários do serviço, segundo decorre do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

II – A inequívoca presença do nexo de causalidade entre o ato administrativo e o dano causado ao terceiro não-usuário do serviço público, é condição suficiente para estabelecer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica de direito privado.

III – Recurso extraordinário desprovido.

(RE 591874/MS – Mato Grosso do Sul – Julgamento: 26/08/2009)

Neste contexto, Yussef Said dita que:

No tocante às pessoas jurídicas de direito privado não inseridas na Administração, devem-se distinguir, de um lado, as concessionárias, permissionárias de serviço público e detentoras de autorização de serviço, e, de outro, as que mantêm, com a Administração, contrato de prestação de serviço ou de obra pública. No primeiro caso, sem dúvida, incide sobre tais entidades a responsabilização objetiva nas atividades vinculadas ao serviço público prestado, perante usuário e não usuário [...]²⁰ (Grifos apostos)

Por conseguinte, fica evidente a necessidade da reparação civil à consulente acometida pelas lesões decorrentes da insegurança do serviço público prestado pela concessionária.

Entretanto, como vislumbrado na narração da consulente na exordial, a própria buscou resolução pacífica e amigável para com a concessionária, todavia, não logrou êxito no acordo proferido, sendo certo que fora advertida que a empresa passava por um momento de difícil situação financeira, tornando-se inviável que Isabel obtivesse qualquer auxílio pecuniário pelas lesões.

Pois bem, o quesito em apreço aborda a possibilidade de o Poder Público ser responsabilizado pela ocorrência das lesões.

De acordo com Odete, “a responsabilidade civil do Estado diz respeito à obrigação a este imposta de reparar danos causados a terceiros em decorrência de suas atividades ou omissões²¹”. Assim, não se olvidar que a Constituição Federal

²⁰ Yussef Said Cahali, Responsabilidade Civil do Estado, 2, ed. 1995, p. 151-152.

²¹ MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno, 21ª edição, pg. 367, 2018

de 1988 determinou em seu artigo 37, § 6º, mencionado alhures, a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público na ocorrência de danos causados a terceiros. Ademais, existe idêntica previsão no Código Civil de 2002, ao dispor em seu artigo 43 a seguinte disposição:

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 de regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo.

Trata-se da exata obrigação existente na Constituição Federal, qual seja, a de ser responsabilizado o Poder Público nos casos de dano concreto a terceiros.

Nesta direção, Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua a responsabilidade civil objetiva como “a obrigação de indenizar que incumbe a alguém em razão de um procedimento lícito ou ilícito que produziu uma lesão na esfera juridicamente protegida de outrem²²”. Assim, depreende-se que para efetivar a comprovação desta basta apenas a existência do nexo de causalidade entre o comportamento do agente público e o dano concreto em relação ao bem jurídico tutelado.

Frisamos aqui que diversos autores conceituam mencionada responsabilidade como teoria do risco administrativo, na qual não é necessário a comprovação da conduta dolosa ou culposa para que seja imputada a obrigatoriedade da reparação.

Para Hely Lopes Meirelles a

teoria do risco administrativo faz surgir a obrigação de indenizar o dano do só ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige qualquer falta do serviço público, nem culpa de seus agentes. Basta a lesão, sem o concurso do lesado²³.

Ademais, consoante lecionação de Matheus Carvalho, o Poder Público estará sujeito a responsabilidade subsidiária e objetiva quando se tratar da delegação de serviços públicos às concessionárias privadas. Não apenas este é o entendimento

²² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 26ª ed, 2009.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed, pg. 781, 2016.

do autor, mas equitativamente traz em suas palavras um exemplo análogo ao aqui tratado, confira-se:

Ocorre que, além dos entes da administração direta e indireta, também se submetem a esse regime os particulares prestadores de serviço público por delegação, como é o caso das concessionárias e permissionárias de serviços.

Nesses casos, em que o particular prestador do serviço ou entidade da administração indireta causa o dano, por conduta de seus agentes, a responsabilidade da concessionária (ou entidade da administração indireta) é objetiva e o Estado tem responsabilidade subsidiária – e objetiva – por esta atuação.

Exemplo: ônibus – transporte público: passageiro sofre acidente dentro do ônibus e morre. A responsabilidade será objetiva da empresa prestadora de serviço público, bem como do ente estatal. Nesses casos, a responsabilidade do Estado é objetiva, porém subsidiária à da empresa prestadora do serviço²⁴.

E ainda complementa:

Em outras palavras, sendo o dano causado por uma entidade prestadora de serviços públicos, somente é possível a responsabilização do Estado após o esgotamento das tentativas de pagamento por parte da empresa pelos prejuízos causados.

Em suma, a responsabilidade subsidiária se dá quando o Estado responde pelos danos causados por outra pessoa jurídica. Nesse caso, a obrigação de reparar o dano é da pessoa jurídica prestadora do serviço e, caso seja inviável esse pagamento, o Estado é chamado à responsabilidade²⁵.

Não somente Matheus Carvalho se aponta nesta direção, mas José dos Santos Carvalho Filho equitativamente dispõe de mesma sapiência:

Não obstante, se, apesar disso, o concessionário não tiver meios efetivos para reparar os prejuízos causados, pode o lesado dirigir-se ao concedente, que sempre terá responsabilidade subsidiária pelo fato de ser o concessionário um agente seu. Insolvente o concessionário, passa a não mais existir aquele a quem o concedente atribuiu a responsabilidade primária. Sendo assim, a relação jurídica indenizatória se fixará diretamente entre o lesado e o Poder Público, de modo a ser a este atribuída a responsabilidade civil subsidiária²⁶.

²⁴ CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo, 4ª edição, Editora JusPodvm, pg. 341, 2017.

²⁵ *Ibidem*, pg. 342

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 299.

Assim, observamos que está o Poder Público compelido, subsidiariamente, à responsabilização objetiva aos danos causados à consulente. Subsidiariamente, pois deverá a pessoa jurídica de direito privado ser demandada e, na ocasião da inexistência de recursos financeiros suficientes para saldar a reparação para com a consulente, estará a pessoa jurídica de direito público obrigada a prover do ressarcimento à usuária danificada.

Em concordância com os entendimentos doutrinários se faz os jurisdicionais.

De igual modo temos a manifestação do Superior Tribunal de Justiça, diante da relatoria do Ministro Castro Meira, ao tratar do tema de forma clara e sábia, rompendo qualquer lucidez contrária. Cabe, neste desfecho, colacionarmos a respeitável decisão:

RECURSO ESPECIAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA. PODER CONCEDENTE. CABIMENTO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Há responsabilidade subsidiária do Poder Concedente, em situações em que o concessionário não possui meios de arcar com a indenização pelos prejuízos a que deu causa. Precedentes.

[...]

(Recurso Especial n.º 1.135.927-MG (2009/0073229-6) Relator: Ministro Castro Meira, Julgado em: 10/08/2010)

Ademais, o Ministro Castro Meira, em seu voto, expressou as seguintes palavras pertinentes à situação em apreço:

Destarte, em razão do dano ter sido causado por quem agia em nome do Estado – no exercício que tem como beneficiária toda a coletividade – e ter ocorrido comente em razão dessa condição, ao poder concedente incumbe a responsabilidade pela reparação dos danos causados por seu agente, na impossibilidade do concessionário fazê-lo [...] somente com a ocorrência de fatos que determinem a insolvabilidade do concessionário é que passa a ser exigida a responsabilização do poder concedente.

No entanto, o estado de insolvência do concessionário, que na espécie restou demonstrado pela superveniente decretação de sua falência, cria para o poder concedente a responsabilidade de arcar com a reparação dos prejuízos causados a terceiros, tudo em conformidade com a responsabilidade subsidiária que possui face aos contratos de concessão.

Estamos diante do exato enquadramento à situação exposta!

É bem verdade que Isabel buscou solucionar seu caso de maneira amigável, entretanto, não obteve êxito algum!

Assim sendo, recomendamos que Isabel, consulente, ajuíze uma ação de reparação e figure no polo passivo desta a concessionária exploradora dos serviços públicos de transporte coletivo para que, demonstrada a sua incapacidade financeira, possa demandar contra o Poder Público concedente.

Quanto ao Poder Público, frisamos que cabe a ele posteriormente ajuizar uma ação contra a concessionária visando a devolutiva do montante despendido. Respectiva ação possui o fito de ressarcir o erário, ante seu direito de regresso que a Constituição lhe concede no artigo 37, § 6º analisado.

Comentado [5]: Muito boa resposta.

Pois bem, ao que concerne o quesito formulado por Isabel referente a validade da sentença estrangeira em território brasileiro, faremos as devidas considerações a partir deste momento.

Para variegados autores, Direito Internacional é o conjunto de normas capazes de nortear as relações exteriores entre os atores que atuam na sociedade internacional. Este, entretanto, se subdivide em público e privado. Sociedade internacional, por sua vez, é conceituada por Bruno Pereira como “um conjunto de vínculos entre diversas pessoas e entidades interdependentes entre si, que coexistem por diversos motivos e que estabelecem relações que reclamam a devida disciplina²⁷”.

Comentado [6]: Pesquisaram o significado?

É de se verificar que existem profusas distinções entre o âmbito privado e o público do Direito Internacional.

É bem verdade que o Direito Internacional Público está intimamente interligado com relações entre os Estados, entretanto, diversos literatos exprimem seus entendimentos nas suas mais variadas obras acerca do tema. Para isso, Paulo Henrique Gonçalves Portela dita que o conceito deve abarcar a composição da sociedade internacional²⁸. Consoante lecionação de Alberto do Amaral Júnior, o Direito Internacional Público é o ramo do Direito que “tem sido tradicionalmente entendido como o conjunto das regras escritas e não escritas que regula o

²⁷ Paulo Henrique Gonçalves Portela em sua obra “Direito Internacional Público e Privado, incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário”, 9ª edição, editora JusPodivm, menciona a produção de Bruno Yepes Pereira, “Curso de direito internacional público”, p. 3.

²⁸ Paulo Henrique Gonçalves Portela. “Direito Internacional Público e Privado, incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário”, 9ª edição, editora JusPodivm, p.37.

comportamento dos Estados²⁹ e, no mesmo contexto Francisco Rezek o considera como um “sistema jurídico autônomo, onde se ordenam as relações entre os Estados soberanos³⁰”. Veja-se, ambos os autores prelecionam que o Direito Internacional Público abrange somente os Estados, de modo a excluir os atores residuais. Podemos considerar que um e outro utilizam do conceito clássico do tema³¹. Contrapondo a percepção tradicional, Celso de Albuquerque Mello aborda o assunto de maneira ampla, capaz de incluir neste ramo diferentes sujeitos da sociedade internacional. Para o autor, o Direito Internacional Público é “o conjunto de normas que regula as relações externas dos atores que compõem a sociedade internacional. Tais pessoas internacionais são as seguintes: Estados, organizações internacionais, o homem etc....³²” Assim, partindo-se do entendimento contemporâneo acerca da sociedade internacional no viés público, temos não somente a presença dos Estados como atores desta, mas sim a ampliação abordando o próprio indivíduo, por exemplo.

Destarte, não apenas os indivíduos possuem vasta interação na sociedade internacional, mas equitativamente empresas atuantes diretamente nesta esfera. Por conseguinte, ante ao numeroso volume de sujeitos independentes que neste âmbito executam as mais diferentes atividades, o entendimento clássico deixa de ser considerado na sua amplitude, de modo a dar espaço às considerações contemporâneas. Paulo Henrique corrobora acerca do tema ao expressar que:

A atual dinâmica das relações internacionais vem alterando o entendimento tradicional acerca da composição da sociedade internacional. Com efeito, uma das marcas do mundo de hoje é a participação direta de sujeitos como as empresas e os indivíduos na seara internacional, muitas vezes agindo independentemente de qualquer envolvimento dos Estados. [...] Com isso, o Direito Internacional Público passa a tutelar não só os vínculos estabelecidos entre Estados e organizações internacionais, como também uma ampla gama de questões de interesse direto de outros atores sociais, como os indivíduos³³.

²⁹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Manual do candidato: direito internacional, p. 75.

³⁰ REZEK, Francisco. Direito Internacional Público, p. 3.

³¹ De acordo com Paulo Henrique em Direito Internacional Público e Privado, 9ª edição, o entendimento clássico é o de que a sociedade internacional é formada apenas por Estados soberanos. Dita, ainda, que a partir do século XX as organizações internacionais também passaram a ser vistas como parte da ordem internacional, pois, segundo ele, as próprias organizações são criadas e compostas por Estados.

³² MELLO, Celso D. de Albuquerque: Curso de direito internacional público, p. 77.

³³ Paulo Henrique Gonçalves Portela. “Direito Internacional Público e Privado, incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário”, 9ª edição, editora JusPodivm, p.37.

Observa-se que, diante da atuação numerosa de diversos atores na sociedade internacional, os entendimentos se modificaram, de forma a acompanharem a evolução civilizatória, isto é, a globalização. Ditam, os mais modernos, que o Direito Internacional Público passa a tutelar essas amplas atuações que ocorrem na esfera externa. Respectivas tutelas ocorrem ao regular relações entre Estados e organizações internacionais; cooperações; bem como vínculos existentes entre sujeitos internacionais com temática de interesse geral.

No tocante ao Direito Internacional Privado, mencionado alhures, temos que este se distingue do Público ao preconizar que será ele o responsável por regular os conflitos de leis no espaço, enquanto que cabe ao outro regular as relações entre os Estados, indivíduos, empresas, organizações internacionais etc., em âmbito internacional. De acordo com Paulo Henrique, o Direito Internacional Privado é o

ramo do Direito que visa a regular os conflitos de leis no espaço em relações de caráter privado que tenham conexão internacional, determinando qual a norma jurídica nacional que se aplica a esses vínculos, que poderá tanto ser um preceito nacional como estrangeiro³⁴.

Respectivo ramo do Direito ativa-se na necessidade em indicar, diante de um caso concreto, a norma a ser aplicada para a resolução do conflito existente. Para o autor que neste parecer jurídico nos auxilia, Paulo Portela, a norma divide-se em duas frações, sendo elas: o objeto de conexão e o elemento de conexão. Para Florisbal Del'Olmo, o objeto de conexão "descreve a matéria à qual se refere uma norma indicativa ou indireta de direito internacional privado, abordando sempre questões jurídicas vinculadas a fatos ou elementos de fatores sociais com conexão internacional³⁵". Depreende-se, portanto, que o objeto de conexão é responsável por descrever a matéria à qual se taxa a norma a ser utilizada.

Para que se possa adequar a norma resolutiva ao caso, faz-se necessário a aplicação dos chamados "elementos de conexão", definidos no próprio ordenamento jurídico interno de cada Estado. Frisa-se que os entendimentos aqui expostos possuem fulcro nas lições de Paulo Henrique Portela. Neste mesmo diapasão

³⁴ Ibidem, p. 656.

³⁵ DEL'OLMO, Florisbal de Souza. Direito Internacional Privado. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ressalta Amorim: “o elemento de conexão é que indica a lei a ser aplicada³⁶”. Desse modo, temos que respectivos elementos são, em síntese, fundamentais para que se possa determinar a norma adequada ao conflito de leis no espaço. É possível vislumbrar alguns desses elementos no ordenamento jurídico brasileiro, principalmente por meio do Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942, conhecido como Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

De acordo com Paulo Portela, são elementos de conexão: o domicílio, a nacionalidade, a *lex fori* (aplica-se a lei do local do foro, isto é, a norma do local onde se desenvolve a relação jurídica), *lex rei sitae* (incide-se a norma do lugar onde está situada a coisa), *lex loci delicti commissi* (utiliza-se a norma do lugar onde o ato ilícito fora praticado), *lex loci executionis/lex loci solutionis* (usa-se a norma do local de execução de um contrato ou obrigação), *locus regit actum/lex loci contractus* (lugar de constituição da obrigação) e a autonomia da vontade.

Ademais, não obstante o objeto do Direito Internacional Privado ser o de disciplinar a solução dos conflitos de leis no espaço através da indicação de norma nacional ou estrangeira mais adequada ao fato, Paulo Portela menciona que “é comum que muitos temas de cooperação jurídica internacional sejam objeto do Direito Internacional Privado, como a execução de cartas rogatórias e a homologação de sentenças estrangeiras³⁷”. O autor se refere às homologações de sentenças estrangeiras e é neste exato tema que adentraremos a partir deste momento para que possamos atender ao quesito de Isabel, consulente, acerca da validade da sentença proferida no Estado da Venezuela, no Brasil.

Pois bem, a homologação, nas sábias palavras de Paulo Henrique Portela, é “uma modalidade de aplicação do Direito estrangeiro, pelo que uma decisão judicial de outro Estado só poderá ser homologada se não violar as restrições referentes à aplicação de normas estrangeiras” e, essa poderá obedecer determinados métodos doutrinários, a saber:

Revisão do mérito da sentença: deve haver novo processo judicial no Estado homologante, como se não existisse sentença estrangeira anterior a homologar, e, somente após o julgamento do processo nacional, e

³⁶ AMORIM, Edgar Carlos de. Direito Internacional Privado, p. 26.

³⁷ Paulo Henrique Gonçalves Portela. “Direito Internacional Público e Privado, incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário”, 9ª edição, editora JusPodivm, p. 657.

dependendo de seu resultado, poderá a decisão estrangeira ser homologada;

Revisão parcial de mérito: a homologação depende da verificação da boa ou má aplicação da lei do Estado onde a sentença estrangeira gerará efeitos;

Reciprocidade diplomática: a homologação é fundamentada em tratados que envolvam o Estado de origem da sentença e aquele onde a decisão judicial deverá surtir efeitos, sem os quais não será possível;

Reciprocidade de fato: a homologação só pode ocorrer quando o Estado de origem da sentença também homologa sentenças estrangeiras;

Delibação: não se entra no mérito da decisão a ser homologada, examinando-se apenas certos pressupostos formais³⁸.

Assinalamo-nos que o método adquirido pelo Brasil em termos de homologação de sentença é o da delibação, na qual o Poder Judiciário será apenas um juízo delibatório:

SENTENÇA ESTRANGEIRA. ACORDO DE COOPERAÇÃO EM MATÉRIA CIVIL ENTRE O GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E O GOVERNO DA REPÚBLICA FRANCESA. DECRETO N.º 3.598/2000. GUARDA PROVISÓRIA DE MENOR. MÉRITO DA SENTENÇA. ANÁLISE NO STJ. IMPOSSIBILIDADE. DISPENSA DE LEGALIZAÇÃO.

1. O mérito da sentença estrangeira não pode ser apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, pois o ato homologatório restringe-se à análise dos requisitos formais. Precedentes.

(STJ –SEC: 651 FR 2009/0107926-8, Relator: Ministro FERNANDO GONÇALVES, Data de Julgamento: 16/09/2009, CE – CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: -- DJe 05/10/2009)

Prosseguiremos.

De acordo com o artigo 960 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, a homologação de decisão estrangeira será requerida por ação de homologação de decisão estrangeira, entretanto, poderão disposições diversas previstas em tratados preverem modalidades diferentes para o ato. Além disso, deverá a homologação obedecer as previsões constantes em tratados vigentes no Brasil bem como o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (art. 960, § 2º).

Respectivo artigo traz em seu texto legislativo a menção ao Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça por um motivo claro e objetivo. A

³⁸ Ibidem, p. 747.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe em seu artigo 105, inciso I, alínea 'i', a competência do S.T.J. em proferir homologações de sentenças estrangeiras bem como a concessão de exequatur às cartas rogatórias, *in verbis*:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I – processar e julgar, originariamente:

i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de exequatur às cartas rogatórias.

Cumpre-nos frisar que a competência para proferir homologações de sentenças estrangeiras nem sempre fora do Superior Tribunal de Justiça.

A competência para o ato se deu por meio da Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004. A partir dela, fora desapreciado do Supremo Tribunal Federal a aptidão da homologação. Vejamos a manifestação do Ministro Roberto Barroso:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA. CONCEITO DE ORDEM PÚBLICA. AUSÊNCIA DE MATÉRIA CONSTITUCIONAL.

1. **A Emenda Constitucional n.º 45/2004 transferiu, do Supremo Tribunal Federal para o Superior Tribunal de Justiça, a competência para homologar sentenças estrangeiras.** Considerando que um dos principais objetivos da Reforma do Judiciário foi promover a celeridade processual, seria um contrassenso imaginar que ela teria transformado esta Corte em uma nova instância nesta matéria, tornando ainda mais longo e complexo o processo.

[...] (Grifos apostos).

(RE 598.770, Rel. Min. Roberto Barroso, P, j. 12.2.2014, DJE 113 de 12.6.2014)

Pois bem, temos que é de suma importância mencionar a quem compete homologar as sentenças no íntimo do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, recorremo-nos ao Regimento Interno do S.T.J., mencionado alhures. Consoante artigo 216-A deste, é atribuição do Presidente do Tribunal homologar a decisão em comento, ressalvado o disposto no artigo 216-K. O indicado artigo 216-K preconiza que contestado o pedido de homologação, o processo será distribuído para

julgamento pela Corte Especial³⁹. As letras destes artigos foram incluídas através da Emenda Regimental n.º 18, de 17 de dezembro de 2014.

Não se olvidar ainda que, de acordo com o artigo 961 da Lei n.º 13.105/15; art. 216-B do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça; e art. 4º da Resolução n.º 9, a decisão judicial estrangeira somente terá eficácia no Brasil após a homologação de sentença estrangeira. Desse modo, indubitável é que resta a necessidade da protocolização da ação, por meio do interessado, requerendo a ratificação pelo S.T.J.

Mister se faz ressaltar o procedimento deste pedido.

Neste diapasão, trazemos à baila a Resolução n.º 09, de 04 de maio de 2005 do Superior Tribunal de Justiça. Conforme se extrai do teor de suas linhas, existem requisitos fundamentais e indispensáveis para que se proceda com a homologação da sentença estrangeira, vejamos:

Art. 5º. Constituem requisitos indispensáveis à homologação de sentença estrangeira:

- I – haver sido proferida por autoridade competente;
- II – terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado à revelia;
- III – ter transitado em julgado; e
- IV – estar autenticada pelo cônsul brasileiro e acompanhada de tradução por tradutor oficial ou juramentado no Brasil.

Em correspondência ao inciso III do artigo 5º mencionado, temos a Súmula 420 do Supremo Tribunal Federal que dispõe que: “Não se homologa sentença proferida no estrangeiro sem prova do trânsito em julgado”.

Complementando as palavras da Resolução acima, o Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942, consagrou em seu artigo 15 os seguintes dizeres:

Art. 15. Será executada no Brasil a sentença proferida no estrangeiro, que reúna os seguintes requisitos:

- a) haver sido proferida por juiz competente;
- b) terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado à revelia;

³⁹ Neste mesmo sentido está direcionada a Resolução n.º 9 de Superior Tribunal de Justiça. De acordo com o artigo 2º desta, caberá ao Presidente homologar sentenças estrangeiras e conceder exequatur a cartas rogatórias.

- c) ter passado em julgado e estar revestida das formalidades necessárias para a execução no lugar em que foi proferida;
- d) estar traduzida por intérprete autorizado; e
- e) ter sido homologada pelo Supremo Tribunal Federal⁴⁰.

Salientamos que apesar de expresso “Supremo Tribunal Federal” a competência para tanto é do Superior Tribunal de Justiça, conforme vistos alhures.

A necessidade de citação ou verificação legal da revelia nos autos verifica-se como requisito indispensável à apreciação da homologação. À guisa de exemplo, podemos citar a colocação do Ministro Herman Benjamin:

PEDIDO DE HOMOLOGAÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA QUE FIXOU ALIMENTOS. PORTUGAL. CONTESTAÇÃO. CITAÇÃO DA PARTE NO PROCESSO ESTRANGEIRO NÃO COMPROVADA. INDEFERIMENTO DA HOMOLOGAÇÃO.

1. Cuida-se de pedido de homologação de sentença estrangeira que fixou alimentos proferida pela Justiça de Portugal.
 2. O próprio Ministério Público Federal, na sua manifestação à fl. 72, opinou pelo indeferimento do pedido de homologação da sentença estrangeira, tendo em vista que o requerido não participou do processo perante o Juízo estrangeiro.
 3. Constituem requisitos indispensáveis à homologação de sentença estrangeira terem sido as partes citadas ou haver-se legalmente verificado a revelia, no processo estrangeiro, conforme o artigo 963, inciso II, do CPC.
 4. No mais, a jurisprudência do STJ é firme no sentido de que, para homologação de sentença estrangeira proferida em processo judicial proposto contra pessoa domiciliada no Brasil, é imprescindível que tenha havido a sua regular citação por meio de carta rogatória ou se verifique legalmente a ocorrência de revelia, o que não é o caso dos autos. Nesse sentido: SEC 7.193/EX, Rel. Min. Felix Fischer, DJe 10/05/12 e SEC. 7.901/EX, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima. Corte Especial. DJe 12/12/2013.
 5. Homologação indeferida, uma vez que não foi atendido o previsto nos artigos 963, inciso II, do CPC e 216-D, inciso II, do RISTJ.
- (STJ – SEC: 15686 EX 2016/0123674-0, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 06/09/2017, CE – Corte Especial, Data de Publicação: DJe. 31/10/2017)

⁴⁰ No tocante aos requisitos, cumpre frisar os demais diplomas legais que tratam do assunto, são eles: art. 963, do Código de Processo Civil, ao disciplinar que: “Constituem requisitos indispensáveis à homologação da decisão: I – ser proferida por autoridade competente; II – ser precedida de citação regular, ainda que verificada a revelia; III – ser eficaz no país em que foi proferida; IV – não ofender a coisa julgada brasileira; V – estar acompanhada de tradução oficial, salvo disposição que a dispense prevista em tratado; VI – não conter manifesta ofensa à ordem pública. Ademais, o artigo 216-D do Regimento Interno do S.T.J. estabelece que a sentença estrangeira, para ser homologada, deverá: - ter sido proferida por autoridade competente; II – conter elementos que comprovem terem sido as partes regularmente citadas ou ter sido legalmente verificada a revelia; e III – ter transitado em julgado.

Ademais, o artigo 6º da Resolução n.º do S.T.J. mostra-se resguardar a ordem pública e a soberania do Estado brasileiro ao dispor que não será homologada a sentença estrangeira ou concedida exequatur a carta rogatória que ofendam ambos os aspectos. Não obstante, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro expressa a mesma razão em seu artigo 17: “As leis, atos e sentenças de outros países, bem como quaisquer declarações de vontade, não terão eficácia no Brasil, quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes”. Para Paulo Portela, a “ordem pública refere-se aos aspectos fundamentais de um ordenamento jurídico e da própria estrutura do Estado e da sociedade. Nesse sentido, abrange também as noções de soberania nacional e de bons costumes⁴¹”. Isto é, desentranha-se do entendimento de Paulo Portela que a infringência à ordem pública é razão de não homologação da sentença, pois, de modo direto ou indireto esta estaria em contradição com os preceitos nacionais e os costumes da sociedade brasileira, bem como há a existência de ferimentos às matérias de competência exclusiva. Além disso, neste mesmo sentido se vislumbra a inviabilidade de homologação às sentenças estrangeiras relativas a imóveis situados no Brasil, pois, de acordo com o artigo 23, inciso I, do Código de Processo Civil de 2015, “Compete à autoridade brasileira, com exclusão de qualquer outra, conhecer de ações relativas a imóveis situados no Brasil”, por exemplo⁴².

Pois bem, analisados os requisitos indispensáveis, passemos à petição inicial do pedido em si.

Extrairemos, para tanto, a regra elencada no artigo 216-C do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, vejamos:

Artigo 216-C. A homologação da decisão estrangeira será proposta pela parte requerente, devendo a petição inicial conter os requisitos indicados na lei processual, bem como os previstos no art. 216-D, e ser instruída com o original ou cópia autenticada da decisão homologanda e de outros documentos indispensáveis, devidamente traduzidos por tradutor oficial ou juramentado no Brasil e chancelados pela autoridade consular brasileira competente, quando for o caso.

⁴¹ Paulo Henrique Gonçalves Portela. “Direito Internacional Público e Privado, incluindo noções de direitos humanos e de direito comunitário”, 9ª edição, editora JusPodivm, p. 677.

⁴² Nesta mesma direção, o artigo 23 do Código de Processo Civil determina hipóteses em que será de competência exclusiva da jurisdição brasileira conhecer da causa.

Observa-se que deverá a petição inicial estar em concordância com os requisitos elencados na lei processual. Assim, caracteriza-se, portanto, a necessidade da adequação da petição inicial aos requisitos abordados pelos artigos 319 e 320 do Código de Processo Civil e, caso o interessado não cumpra com o regrado, o juiz deverá, analisada a situação, determinar ao autor a emenda na petição ou o seu complemento (art. 321, Lei n.º 13.105/15)⁴³.

Cumprido frisar, novamente, que o Presidente do Tribunal atuará de acordo com o Juízo delibatório, analisando apenas os pressupostos formais, isto é, não adentrará ao mérito instituído nos autos.

Convém ressaltar que em caso de deferimento do pedido, a execução da sentença será de competência dos juízes federais, consoante disciplina da Constituição da República Federativa do Brasil, do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça e, equitativamente, do Código de Processo Civil:

Art. 109, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Aos juízes federais compete processar e julgar:

X – os crimes de ingresso ou permanência irregular de estrangeiro, a execução de carta rogatória, após o exequatur, e de **sentença estrangeira, após a homologação**, as causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização. (Grifos apostos).

Art. 965, Código de Processo Civil. O cumprimento de decisão estrangeira far-se-á perante o juízo federal competente, a requerimento da parte, conforme as normas estabelecidas para o cumprimento de decisão nacional.

Assim, homologada a sentença pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça, deverá, conforme exposto, ser ela executada pelos juízes federais. Para isso, o artigo 216-N do Regimento Interno do S.T.J., determina que a execução de sentença estrangeira homologada será feita por carta de sentença no Juízo Federal competente.

⁴³ Frisa-se aqui que não somente o Código de Processo Civil preconiza que ao juiz cabe determinar ao autor a emenda ou complemento da peça, mas igualmente o artigo 216-E do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça. Ademais, caso transcorra *in albis* o prazo, deverá o Presidente do Tribunal arquivar os autos (parágrafo único do artigo 216-E).

Insta, outrossim, observar que nenhum Estado está adstrito, isto é, obrigado a homologar sentenças ou atos proferidos em território diverso do seu, ante a sua soberania. Na doutrina, sobreleva a lição de Amílcar de Castro, ao expressar que “nenhum Estado pode pretender que os julgados de seus tribunais tenham força executória, ou valor jurisdicional em jurisdição estranha⁴⁴”, e Rechsteiner afirma que “conforme o direito costumeiro internacional, nenhum Estado está obrigado a reconhecer no seu território uma sentença proferida por juiz ou tribunal estrangeiro⁴⁵”

Sob tal ambulação, considera-se que a eficácia da sentença proferida em território alienígena não surtirá efeitos no Brasil até que se percorram todas as etapas previstas em lei, ademais, frisa-se neste termo que a jurisdição brasileira não cria os respectivos efeitos, mas apenas importa-os.

No que se refere à possibilidade de José ser compelido aos pagamentos do Imposto Territorial Rural – I.T.R., analisaremos as condições trazidas pela consulente para lograr êxito no prosseguimento deste parecer jurídico.

Pois bem, importa trazer à baila os fatos: narra a consulente que reside com seu cônjuge, José, em uma pequena propriedade situada na área urbana de Paranapiacaba, distrito do município de Santo André, São Paulo, e que, apesar das condições da edificação, era amplamente utilizável seu terreno para atividades que envolviam a agricultura. Nesta residência, Isabel relata que José iniciou uma exígua produção de verduras no quintal e a partir daí oferecia aos moradores do próprio distrito, sendo certo que o retorno financeiro era mínimo.

Posta assim a questão, é de se dizer que a consulente e seu cônjuge foram surpreendidos ao receberem, em sua residência, uma comunicação da Receita Federal do Brasil informando que deveriam pagar o Imposto Territorial Rural daquele imóvel.

⁴⁴ CASTRO, Amílcar de. Direito Internacional Privado, 5ª edição, Ed. Forense, 1996, p. 267.

⁴⁵ RECHSTEINER, Beat Walter. Direito Internacional Privado: teoria e prática, p. 269.

Comentado [7]: Achei o texto bem eloquente, com muitas palavras incomuns... e nem sempre deram encaixe no restante da frase. O trabalho está bem feito, raciocínio correto. Nota: 2,0.

*Podem ser mais objetivos, abordando os pontos necessários com mais concisão.

É de opinião unívoca que não deve o casal de venezuelanos serem submetidos à obrigação tributária em apreço! Para tanto, cumpre-nos apresentar as seguintes considerações:

Como se depreende, uma das fontes de sustentação do Estado ocorre por meio da obtenção de receitas públicas. Essas receitas, por sua vez, se materializam por meio do lançamento de tributos. Ao que concerne respectivas receitas, Baleeiro as define como “a entrada que, integrando-se ao patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo⁴⁶”. Assim, conceituamos, genericamente, que se trata de um recolhimento pecuniário em que o sujeito passivo fica compelido a pagar ao sujeito ativo o tributo correspondente.

O tributo, conforme dispõe o artigo 3º da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, responsável por dispor sobre o Sistema Tributário Nacional, se caracteriza como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Pois bem, o tributo é o gênero de variegadas espécies elencadas em lei, como, por exemplo, o imposto, classe essa que trataremos adiante neste parecer jurídico. Diz-se que são elencadas em lei, pois estes devem estar previstos na legislação, consoante preceituação do princípio da legalidade tributária.

Neste princípio, consagra-se a necessidade fundamental da previsão do tributo, sendo que, na inexistência desta, torna-se inviável o lançamento ao sujeito passivo.

Neste diapasão, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 preconiza em seu artigo 150, inciso I, o entendimento aqui exposto. Vejamos seu texto legal: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I – exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça⁴⁷”.

⁴⁶ BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças, Rio, Forense, 7ª ed. 1971, pág. 130.

⁴⁷ Ademais, o Código Tributário Nacional igualmente preceitua em seu artigo 9º, inciso I, a necessidade da elaboração de lei capaz de instituir o tributo ao contribuinte. Vejamos:

Em virtude dessas considerações, pode-se considerar que se trata de uma seguridade ao contribuinte e uma limitação ao poder de tributar dos entes federativos. Ademais, forçoso reconhecer que este princípio equitativamente está em consonância com o disposto no artigo 5º, inciso II da CRFB/88, a qual reza que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude lei.

Outrossim, temos que a espécie tributária referente ao quesito da consulente se trata do imposto, cuja definição é atrelada ao regramento no artigo 16 do Código Tributário Nacional, que o define como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”, neste sentido, impende salientar que, consoante as palavras de Vittorio Cassone, “a inexistência de contraprestação, por parte do Estado (U-E-DF-M), em favor da pessoa obrigada ao pagamento do imposto, é o aspecto que distingue o imposto das outras espécies tributárias⁴⁸”, assim, temos que essa fonte de recurso financeiro estatal é desvinculada à contraprestações do ente federado, isto é, não possui destinação e atribuição específica.

Pois bem, a consulente trouxe o quesito relativo ao Imposto Territorial Rural, classificado como “imposto real⁴⁹” e aplicado às propriedades rurais.

Seguindo esta esteira de raciocínio, o legislador constitucional de 1988 regrou no artigo 153, inciso VI, da Constituição da República Federativa do Brasil, a competência da União em instituir o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural. A atribuição aqui mencionada denomina-se competência tributária.

Respectiva hipótese de incidência tributária constitui-se em obrigação *propter rem* e possui como fato gerador a propriedade (possibilidade de usar, gozar e dispor de um bem, assim como ter direito de reivindicá-lo), o domínio útil (forma de detenção a qual possui autorização para explorar sem que se torne juridicamente

Art. 9º. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – Instituir ou majorar tributos sem que a lei o estabeleça, ressalvado, quanto à majoração, o disposto nos artigos 21, 26 e 65.

⁴⁸ CASSONE, Vittorio. Direito tributário, 16ª edição. Editora Atlas S.A., 2004, pg.103.

⁴⁹ Vittorio Cassone preconiza que “imposto real” é o imposto que incide sobre o patrimônio em geral, sem levar em conta os aspectos “pessoais” do contribuinte. CASSONE, Vittorio. Direito. Tributário, 16ª edição, Editora Atlas S.A., 2004, pg. 104.

proprietário) ou a posse (situação de fato, possui a posse mas não a propriedade) de imóvel localizado fora da zona urbana do Município (artigo 29, Lei n.º 5.172/66), sendo que o contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título (art. 31, Lei n.º 5.172/66). Nesse sentido, o entendimento consubstanciado no julgado que ora transcrevemos:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ITR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. TRANSFERÊNCIA DA PROPRIEDADE. RESPONSABILIDADE DO ADQUIRENTE.

1. Nos termos dos artigos 29 e 31 do Código Tributário Nacional, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localizado fora da zona urbana do Município. O contribuinte é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio, ou o seu possuidor a qualquer título.

[...]

(TRF-4 – AC: 50151211420174049999 5015121-14.2017.404.9999, Relator: Jorge Antônio Maurique, Data de Julgamento: 10/05/2017, Primeira Turma).

O fato gerador, mencionado alhures, se conceitua como a materialização da hipótese de incidência tributária, isto é, o fato ocorrido enquadra-se rigorosamente dentro dos termos da lei e, conforme Cassone⁵⁰ explica, este se refere ao fenômeno a que se dá o nome de subsunção.

Destarte, necessária se faz a análise do que seria “zona urbana”, mencionada na legislação e manifestação do Tribunal Regional Federal acima.

Para tanto, analisaremos a hipótese da incidência do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana, respaldada pelo artigo 32 do Código Tributário Nacional. Neste, a competência é dos Municípios, na qual poderão lançar o imposto sobre o imóvel localizado na zona urbana de seus territórios. Ademais, seu § 1º trouxe o que seria a zona urbana, vejamos:

Art. 32, § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- II – abastecimento de água;

⁵⁰ Ibidem, pg. 279.

III – sistema de esgotos sanitários;

IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Veja-se, ante ao analisado, pode-se depreender que nos imóveis localizados dentro da zona urbana, isto é, no local onde há a existência de pelo menos dois dos melhoramentos acima tratados, haverá sobre estes a incidência do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana e não do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.

Entretanto, temos que Isabel e seu cônjuge, José, foram comunicados pela compilação ao pagamento do I.T.R. e não do I.P.T.U., mesmo seu imóvel sendo localizado em área urbana de Paranapiacaba.

Ante à situação, apresentaremos uma satisfatória motivação que levou a Receita Federal do Brasil enviar o comunicado à família, vejamos:

De acordo com a Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964, responsável por dispor sobre o Estatuto da Terra, define-se “imóvel rural” o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada. O conceito dado pela legislação aos imóveis rurais possui como fulcro a teoria da destinação, na qual os definem como rural quando há a ocorrência de laboração visando a exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, descartando o disposto no Código Tributário Nacional, em que caracteriza imóvel rural como aquele localizado fora da zona urbana municipal (teoria da localização).

Ademais, nesta mesma direção está regrado o artigo 15 do Decreto-Lei n.º 57, de 18 de novembro de 1966, ao expressar que:

Art. 15. O disposto no art. 32 da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.

A contradição legislativa ocorre, entretanto, devemos nos atentar às datas de cada lei mencionada. Verifica-se que o Código Tributário Nacional fora sancionado em 25 de outubro de 1966 e, o Decreto-Lei n.º 57/66, em 18 de novembro do mesmo ano, assim, tem-se que a lei posterior revogou a anterior, isto é, utilizou-se do critério cronológico para romper a antinomia existente.

Aliás, este tem sido o entendimento esposado pela jurisprudência coeva:

TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DP DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC.

1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).

2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ.

(STJ – REsp: 1112646 SP 2009/0051088-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 26/08/2009, Primeira Seção, Data de Publicação: DJe: 28/08/2009).

Ademais;

Mandado de Segurança – IPTU X ITR – Imóvel situado em zona urbana – Alegação de produção agrícola – Cobrança de IPTU indevida – O critério da localização não é suficiente para a definição da incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar a destinação econômica – Documentos dos autos que demonstram a condição de atividade agrícola no imóvel – Precedentes do STJ – Sentença mantida – Recursos improvidos.

A jurisprudência do STJ tem decidido que “o critério da localização do imóvel não é suficiente para que se decida sobre a incidência do IPTU ou ITR, sendo necessário observar-se também a destinação econômica” (AgRg 993.224-SP).

Em outra decisão, esse mesmo Tribunal justificou que “o art. 15 do Decreto-Lei n.º 57/66 exclui da incidência do IPTU os imóveis cuja destinação seja comprovadamente a de exploração agrícola, pecuária ou industrial, sobre os quais incide o Imposto Territorial Rural – ITR, de competência da União” (REsp 738.628-SP).

(Voto n.º 35916. Apelação Cível n.º 1032974-50.2019.8.26.0053. São Paulo, Rel. Eutálio Porto, 16/01/2020).

Desse modo, o imóvel localizado em área urbana do Município, com a devida comprovação da realização da atividade agrária em seu interior, está sujeito aos lançamentos de I.T.R., e não do I.P.T.U, não bastando para o lançamento o critério da localização.

Examinado o caráter necessário para a incidência do Imposto sobre a Propriedade Rural, passaremos, brevemente, às suas características.

A Lei n.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996 é responsável por dispor acerca do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, listando em seu teor todas as características do tributo em apreço. Dentre elas, podemos mencionar as seguintes:

A Lei fixou o dia 1º de janeiro como o momento caracterizador do fato gerador, em caráter anual (art. 1º); o I.T.R. incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse (art. 1º, § 1º); imóveis que pertencerem a mais de um município deverão ser enquadrados no município em que se encontre sua sede ou, na inexistência desta, no município em que houver maior parte territorial situada (art. 1º, § 3º); previu hipóteses de imunidades e equitativamente isenções ao imposto (arts. 2º e 3º); o sujeito passivo da obrigação tributária (art. 4º); a necessidade da comunicação quando houverem alterações no imóvel, a fim de manter atualizadas as informações cadastrais (art. 6º); a obrigatoriedade anual da apresentação do Documento de Informação e Apuração do I.T.R., bem como da dispensação do contribuinte cujo imóvel esteja em conformidade à isenção ou imunidade (art. 8º); além da previsão da fórmula de cálculo do tributo, na qual, para apuração, deverá ser aplicado sobre o Valor da Terra Nua Tributável a alíquota correspondente, devendo ser considerados a área do imóvel e o Grau de Utilização. Frise-se, que quanto maior a utilização, menor o imposto, ante o fito de resguardar propriedades produtivas (art. 11º). Neste sentido, o Estatuto da Terra equitativamente dispôs sobre determinados fatores para a aplicação do valor do imposto, devendo as normas gerais para a fixação destes obedecerem a critérios de progressividade e regressividade. O Estatuto regrou, outrossim, que a União poderá atribuir por meio de convênio a competência tributária ativa aos Municípios, ficando estes encarregados da arrecadação integral do valor recolhido; Ademais, a Constituição Federal igualmente está em consonância com o aqui traçado, ao dispor em seu artigo 153, § 4º e incisos que o imposto será progressivo, visando desestimular propriedades improdutivas, bem como trata do convênio, quando menciona que será fiscalizado e cobrado pelos

Municípios que assim optarem, desde que não implique redução ou qualquer outra renúncia fiscal deste tributo; dentre outras.

Por ora, analisamos as características e o aspecto da incidência do I.T.R., cuja conclusão destacamos que este incidirá sobre imóveis rurais localizados em zona rural bem como dentro da zona urbana dos Municípios, desde que comprovada a atividade agrícola, logo, José e Isabel estão sujeitos à incidência.

Entretanto, breves informações trouxe a consulente.

Isabel narra que o casal se ocupou de um imóvel pequeno, de baixo tamanho territorial. Assim, temos que estes, apesar de lograrem êxito em sua atividade agrícola na propriedade localizada em zona urbana de Paranapiacaba, constatamos que a edificação está amparada constitucionalmente pela imunidade tributária, conforme os fundamentos a seguir:

A imunidade é uma limitação constitucional ao poder de tributar, prevista expressamente pela Constituição da República Federativa do Brasil e não se confunde com a isenção.

De acordo com Cassone, dizer que é imune “significa dizer que a pessoa e/ou o bem descrito pela Constituição não podem sofrer tributação⁵¹”.

Para Hugo de Brito Machado, a imunidade se distingue da isenção da seguinte maneira:

O que distingue, em essência, a isenção da imunidade é a própria posição desta última em plano hierárquico superior. Daí decorrem consequências da maior importância, tendo-se em vista que a imunidade, exatamente porque estabelecida em norma residente da Constituição, corporifica princípio superior dentro do ordenamento jurídico, a servir de bússola para o intérprete que ao buscar o sentido e o alcance da norma imunizante não pode ficar preso a literalidade.

Ainda que na Constituição esteja escrito que determinada situação é isenta, na verdade de isenção não se cuida, mas de imunidade. E se a lei porventura referir-se a hipótese de imunidade, sem estar apenas reproduzindo, inutilmente, a norma da Constituição, a hipótese não será de imunidade, mas de isenção⁵².

⁵¹ Ibidem, pg. 254.

⁵² MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

Com efeito, chega a ser visível que disposições constitucionais tratam diretamente da imunidade, da limitação ao poder de tributar, enquanto que previsões infraconstitucionais se referem às chamadas isenções.

A previsão constitucional ocorre através do artigo 153, § 4º, inciso II da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VI – propriedade territorial rural;

§ 4º. O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

II – não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.

O texto constitucional concede a imunidade tributária concernente ao Imposto sobre Propriedade Territorial Rural às pequenas glebas rurais assim definidas em lei.

Pois bem, para definirmos qual a dimensão da área mencionada, recorreremos à Lei n.º 9.393/96, mencionada alhures.

A lei supra estabelece em seu artigo 2º a seguinte disposição:

Art. 2º. Nos termos do art. 153, § 4º, *in fine*, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a:

I – 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II – 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

III – 30 há, se localizado em qualquer outro município.

Indubitável é que a área do imóvel de José e Isabel restringe-se ao inciso III do artigo 2º exposto, ante a sua localização no Município de Santo André, São Paulo.

Como bem observado, José laborava em sua pequena propriedade sem o auxílio de terceiros, utilizando da mão de obra familiar para auferir o mínimo retorno financeiro com a comercialização de sua exígua produção agrícola e não era

possuidor ou proprietário de outro imóvel, desse modo, considera-se que este está amparado pelo instituto da imunidade tributária. Similitude com o caso aqui focado possui o seguinte julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, na oportunidade em que observou, sabiamente, a imunidade concedida às pequenas glebas rurais:

O ITR é imposto da União previsto constitucionalmente no art. 153, VI, do Texto Maior. Como imunidade tributária, prevê a CF/88 a não incidência do tributo sobre pequenas glebas rurais, assim definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel (art. 153, § 4º, II).

Regulamentado esses dispositivos constitucionais, adveio a Lei n.º 9.393/96, dispondo especificamente sobre o ITR, cuja hipótese de incidência está prevista no seu art. 1º.

[...]

(TRF – 3 – RI: 0056130720174036201 MS, Rel. JUIZ (A) FEDERAL MONIQUE MARCHIOLI LEITE, Data de Julgamento: 18/12/2019, 2ª Turma Recursal de Campo Grande, Data de Publicação: e-DJF3 JUDICIAL Data: 23/01/2020).

Ora! É a mais pura idêntica situação descrita *in casu*. O casal é possuidor de imóvel de pequena dimensão e não detém outro senão este, outrossim, há a aplicação da mão de obra familiar na cultura da produção agrícola, cujo retorno financeiro é mínimo, portanto, está amparado constitucionalmente pela imunidade tributária pertinente ao Imposto sobre Propriedade Territorial Rural.

Frente ao exposto, consideramos que não há que se falar em incidência do I.T.R. na situação descrita.

A consulente traz, equitativamente, o quesito acerca da situação em que Marcelo, seu empregador, passara com a fiscalização ambiental.

De acordo com Isabel, Marcelo rigorosamente havia cumprido com todas as exigências solicitadas pelos órgãos competentes ambientais do Estado de São Paulo, para que assim pudesse ser licenciado e iniciasse suas atividades. Entretanto, fora surpreendido com a fiscalização e atuação cominada com multa imposta pelos órgãos municipais do município de Santo André, São Paulo.

Prossequimos.

Sabe-se que o Brasil possui uma vasta área territorial, de fauna e flora abundante, na qual comporta-se a necessidade fundamental de preservá-las.

Para tanto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou um capítulo em seu teor exclusivamente pertinente ao meio ambiente. Estamos nos referindo ao Capítulo VI – Do Meio Ambiente.

Dentre as consagrações concernentes à ambiência, a Lei Maior a preconizou em seu artigo 225 da seguinte maneira:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Veja-se que o legislador cuidou de enfatizar que se trata de um “bem comum do povo”, isto é, pertence a quaisquer sujeitos bem como são seus direitos fundamentais da chamada terceira geração. Respectivo entendimento possui fulcro na lição de Pedro Lenza, ao dispor que “os direitos da 3ª dimensão são direitos transindividuais, isto é, direitos que vão além dos interesses do indivíduo; pois são concernentes à proteção do gênero humano, com altíssimo teor de humanismo e universalidade⁵³”.

Consoante disposição do texto constitucional, cabe ao Poder Público e a coletividade o dever de resguardar o meio ambiente dos possíveis impactos negativos que este seria capaz de padecer.

Segundo Guido Fernando Silva Soares, a indispensabilidade à proteção ambiental decorre

dos problemas advindos com o crescimento caótico das atividades industriais; do consumismo desenfreado em âmbito local e mundial; de uma filosofia imediatista pelo desenvolvimento a qualquer preço; da inexistência de uma preocupação inicial com as repercussões causadas ao meio ambiente pela atividade econômica; da assunção de que os recursos naturais seriam infinitos, inesgotáveis e recicláveis por mecanismos automáticos incorporados à natureza (meados do século XIX) – Revolução Industrial⁵⁴.

Como bem observado, o autor conduz as suas palavras de acordo com o direito ao desenvolvimento, na qual deve haver harmonia entre este e o equilíbrio

⁵³ LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado, ed. Saraiva. 14.2.3, 2016.

⁵⁴ GUIDO F. S., Soares. As responsabilidades no direito internacional do meio ambiente – tese para professor titular de Direito Internacional Público da Faculdade de Direito da USP, p. 35.

ambiental. Neste sentido, é possível trazer à baila o disposto no artigo 170, inciso VI da Constituição, que estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre-iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros princípios, o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Em suma, consagra-se o desenvolvimento sustentável através da harmonização entre a exploração econômica e o equilíbrio ambiental.

Sendo assim, a própria Constituição Federal distribuiu determinadas competências aos seus entes federativos para que fosse possível tutelar o ecossistema nacional.

Pois bem, de acordo com o regrado no artigo 1º da Carta Maior, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Observa-se que a Constituição separou, hierarquicamente, cada unidade em diferentes esferas governamentais. Individualizados, a cada qual fora atribuído competências diversas, no íntimo de seus limites.

Ao que concerne tais competências, Silva dita que se subdividem em dois grupos, sendo “a competência material e a competência legislativa, na qual a primeira se divide em exclusiva (artigo 21) e comum (artigo 23), a segunda, em exclusiva (art. 25, §§ 1º e 2º), privativa (art. 22), concorrente (art. 24) e suplementar (art. 24, § 2º)⁵⁵”.

Do mesmo modo que o autor implica nas variadas competências, este equitativamente dispõe de sua sapiência acerca do real conceito de cada atribuição:

Exclusiva, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); privativa, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência suplementar (art. 22 e seu parágrafo único, e art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; comum, cumulativa ou paralela, reputada expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); concorrente,

⁵⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 17 ed. São Paulo: Saraiva, pg. 480, 2000.

cujo conceito compreende dois elementos, possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; primazia da União no que tange à fixação de normas gerais; complementar, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que descobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, parágrafos 1º a 4º)⁵⁶.

Da leitura da Constituição Federal depreende-se que, apesar de não mencionado o Município como ente capaz de legislar em matéria ambiental, é possível considerá-lo ente autônomo da Federação. Ademais, resta-nos a compreensão do disposto no artigo 30, inciso I, que menciona a competência dos Municípios em legislar sobre assuntos de interesse local, além de que a este será assegurado a possibilidade de complementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, inciso II).

Entretanto, de maneira ampla a Lei impôs incumbência igualitária ao Poder Público em geral, sendo possível vê-las no discorrer do teor do artigo 225, § 1º da CRFB/88.

Ademais, para não se olvidar das incumbências legais, de forma a complementar a norma enraizada, o constituinte originário concedeu a competência comum aos entes para tratar do resguardo ambiental:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora.

Trata-se da exata compreensão de competência comum material!

Quanto à competência comum material, esta será exercida através do poder de polícia ambiental, por todos os entes federativos. Neste sentido, a manifestação do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. IBAMA. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO CARACTERIZADA.

1. Tratando-se de proteção ao meio ambiente, não há que se falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover

⁵⁶ Ibidem, pg. 481.

medidas protetivas. Impõe-se amplo aparato de fiscalização a ser exercido pelos quatro entes federados, independentemente do local onde a ameaça ou o dano estejam ocorrendo.

2. O Poder de Polícia Ambiental pode – e deve – ser exercido por todos os entes da Federação, pois se trata de competência comum, prevista constitucionalmente. Portanto, a competência material para o trato das questões ambientais é comum a todos os entes. Diante de uma infração ambiental, os agentes de fiscalização ambiental federal, estadual ou municipal terão o dever de agir, imediatamente, obstando a perpetuação da infração.

(AgRg no Recurso Especial n.º 1.417.023 – PR (2013/0371638-0) Rel. Min. Humberto Martins, 18 de agosto de 2015). (Grifos apostos)

Vimos, portanto, a competência comum entre os entes federados para atuar na proteção do meio ambiente, desse modo, prosseguiremos.

Assim, dentre uma das incumbências do Poder Público para proteger o meio ambiente, está a necessidade de exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, inciso IV).

O estudo prévio de impacto ambiental é um minucioso exame acerca dos danos que podem se originar na instalação de uma obra ou atividade potencialmente causadora de degradação à ambiência. Trata-se de um respeitável instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, consoante determinação do artigo 9º, inciso III da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Para definirmos com maior clareza, utilizaremos da Resolução 237, de 19 de dezembro de 1997, na qual fora conceituado como

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

III – Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Assim, em concordância com a legislação, Marcelo Abelha Rodrigues classifica o plano em comento como

um estudo que, como o próprio nome deixa claro, é exigido antes da atividade potencialmente impactante ser desenvolvida ou recomeçada. A

partir de seus resultados, pode o Poder Público autorizar (com limites e exigências) ou rejeitar o empreendimento [...] os estudos ambientais têm um papel muito importante – mas não exclusivo – nos processos administrativos de licenciamento ambiental, quando um empreendedor pretende licenciar sua atividade junto ao órgão competente⁵⁷.

Dessa forma, podemos considerar que o estudo prévio de impacto ambiental antecede a licença que poderá ser concedida e expedida pelo órgão ambiental competente, para só assim, a atividade exploradora ter início.

Pois bem, de acordo com a Resolução 237/97, licenciamento ambiental é o procedimento administrativo necessário pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades exploradoras de recursos ambientais. Além disso, a própria Resolução distingue a licença ambiental do licenciamento, ao dispor que a licença sucede o procedimento, sendo essa um ato administrativo na qual é estabelecido as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pela pessoa física ou jurídica exploradora, para localizar, instalar, ampliar e operar suas atividades.

Cumpra-se frisar que, nos termos do artigo 9º da Lei n.º 6.938/81, é equitativamente um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Com o fito de complementação, trazemos à baila as possíveis licenças que o Poder Público poderá expedir, conforme disposições da Resolução 237/97, a saber: a) licença prévia, consiste, basicamente, na primeira autorização expedida, na qual será aprovada a localização e concepção do empreendimento ou atividade a ser desempenhada (não poderá ser superior a cinco anos o seu prazo de validade); b) licença de instalação, responsável por autorizar a instalação do empreendimento ou atividade degradadora e possui prazo de validade máximo de seis anos; e c) licença de operação, institui a possibilidade de operar a atividade, isto é, o seu funcionamento e possui prazo mínimo de quatro anos e, máximo, dez anos de validade.

⁵⁷ RODRIGUES ABELHA, Marcelo. Direito Ambiental Esquemático. Editora Saraiva, 3ª edição – São Paulo, 2016, 4.2.2.4.

Veja que a proteção ambiental se resguarda ao máximo, sendo necessário passar por todas as etapas até que seja possível, de fato, operar a atividade em que se almeja explorar.

É bem verdade que Isabel narrou na exordial que seu empregador, Marcelo, cumpriu com todas as etapas do licenciamento e adquiriu sua licença de operação com os órgãos ambientais do Estado de São Paulo, todavia, fora recepcionado e autuado por agentes representando o Município de Santo André, São Paulo e, na oportunidade, lavrado auto de infração cominado em multa.

Pois bem, conforme veremos a seguir, respectivo exercício do poder de polícia dos agentes ambientais do Município de Santo André/SP é plenamente plausível e de acordo com os parâmetros da legalidade, senão vejamos:

Conforme visto alhures, é de competência comum material a todos os entes da federação o resguardo ambiental. Neste diapasão, o Município de Santo André/SP está em pleno gozo da legalidade de seus atos. Destacamos, outrossim, que para regular a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, sobreveio a Lei Complementar n.º 140, de 08 de dezembro de 2011. Para extrairmos a plenitude de seu teor, analisaremos alguns de seus artigos.

De acordo com o artigo 3º da LC n.º 140/11, constituem, dentre outros, objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum que a estes são concedidos, proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir a satisfatória atuação administrativa.

Isto é, faz-se necessário a leitura da Lei em comento para que não haja conflitos de competência, ou, por exemplo, mais de uma sanção pelo mesmo fato, nos casos de lavratura de autos de infração decorrentes do poder de polícia repressivo dos agentes públicos.

Nesta legislação analisaremos o disposto em seu artigo 17, para, então, obtermos uma conclusão satisfatória acerca da legalidade do ato realizado pela administração local. Cumpre colacionar o artigo em apreço:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Conforme bem assinalado, o artigo supra destaca que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, lavrar auto de infração ambiental ao empreendimento ou atividade em desconformidade com a legislação. Logo, percebe-se que, se realizado o licenciamento por meio dos órgãos do Estado de São Paulo, não seria possível a aplicação de multa por outro ente federado, como, *in casu*, o Município de Santo André/SP.

Entretanto, o artigo deriva suas inteligências.

Vejamos o teor de seus parágrafos:

Art. 17. [...]

§ 2º. Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Trata-se do dever de agir, da obrigatoriedade decorrente da Constituição Federal em resguardar o meio ambiente, devendo o ente federativo, ao tomar ciência da degradação ambiental, agir de acordo com as medidas necessárias para evitar ou cessar o dano à ambiência, comunicando ao órgão competente para que se efetue as medidas pertinentes.

Ademais, temos que é fundamental a leitura do § 3º do artigo 17 da Lei Complementar n.º 140/11, *in verbis*:

Art. 17. [...]

§ 3º. O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor,

prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

Com efeito, chega a ser visível a assertiva de que a não efetivação do licenciamento por um ente federado não desobriga o outro ao resguardo ambiental, devendo este, ao tomar ciência do fato, agir para evitar danos impetuosos.

Sob tal ambulação, Eduardo Bim e Taldem Farias lecionam que:

A LC n.º 140/2011, ao reconhecer a competência comum para fiscalizar (art. 17, § 3º), preceitua que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização fiscalizar eventuais infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada (art. 17, *caput*). Estabelece uma prevalência, que de forma alguma aniquila a capacidade fiscalizatória dos outros entes, mas impõe um benefício de ordem na fiscalização ambiental⁵⁸.

Trata-se, evidentemente, de uma norma permissiva que faz possibilitar a ação dos demais entes sobre a atividade degradadora. Não haveria razão a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 impor responsabilidade ao Poder Público de agir e, logo após, por meio de Lei Complementar, retirar essa incumbência.

Destarte, o entendimento não está consolidado somente em terrenos doutrinários, mas equitativamente na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, que assim já decidiu:

[...] apesar da previsão do *caput* do artigo 17 da Lei Complementar n.º 140/2011 no sentido de que o órgão ambiental licenciador é competente para a lavratura do auto de infração, não se deve desconsiderar que, nos moldes do § 3º do mencionado artigo, caso haja omissão do órgão licenciador, não há impedimento para que os colegitimados apliquem penalidade.

(Apelação n.º 0010778-25.2014.8.26.0071, 1ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente, Rel. Moreira Viegas, Julgamento em: 07/04/2016).

Nesta manifestação fora considerada a omissão do órgão licenciador que, na inércia deste, não deve o meio ambiente ser prejudicado, sendo possível a atuação repressiva dos demais entes federativos.

⁵⁸ Competência Ambiental Legislativa e Administrativa. Revista de Informação Legislativa, n.º 208, out./dez. 2015, p. 214.

Em suma, tenha-se presente que é de opinião unívoca que podem os agentes ambientais do Município de Santo André/SP atuarem no amparo ao ecossistema, todavia, em caso de superveniência de atuação do órgão licenciador, deve prevalecer esta segunda execução (do ente responsável por licenciar), sob possibilidade do autuado incorrer em *bis in idem*.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se, s.m.j., pela a) possibilidade de Isabel, consultante, fazer jus ao benefício previdenciário concernente ao salário maternidade, ante a sua caracterização como empregada rural da fazenda em que laborava, ademais, cumpre-se frisar que não deve, o empregado, ser submetido aos malefícios oriundos da falta do recolhimento previdenciário de seus empregadores; b) viabilidade da consultante ajuizar ação figurando o Estado no polo passivo, ante, como bem observado, a sua responsabilidade objetiva subsidiária à da concessionária prestadora de serviços públicos; c) necessidade de homologação da sentença proferida em território alienígena, sem a qual, na inexistência desta, não possuirá efeitos em solo brasileiro; d) inviabilidade da incidência tributária no imóvel do casal venezuelano, ante a imunidade concedida pela Constituição da República Federativa do Brasil às pequenas glebas rurais laboradas por seu possuidor que não detenha, a qualquer título, outro imóvel urbano ou rural; e e) legalidade do ato administrativo realizado pelos agentes do órgão ambiental municipal, ante a competência comum material estabelecida na CRFB/88 a todos os entes federativos. Entretanto, neste diapasão, cumpre-nos mencionar que a sobrevivência da autuação por órgãos da esfera estadual, pelo mesmo fato, descaracterizará a multa imposta pelo ente não responsável pelo licenciamento da atividade ou empreendimento, conforme bem assinalado pela Lei Complementar n.º 140/2011.

É o parecer.

São João da Boa Vista/São Paulo, 09 de junho de 2020.

Comentado [8]: - Muito bom! Texto bem escrito e com clareza. Bem referenciado, com obras clássicas e entendimento jurisprudencial.

Dica: Podem ser mais objetivas na resposta e ir direto ao ponto. Trouxeram várias informações acerca do licenciamento ambiental, as quais, apesar de explicativas, poderiam ser dispensadas na resposta.

Nota: 2,0

Antônio Rodrigo Moreira de Sousa

OAB

Elias Pereira da Silva Junior

OAB

Rafaela Reis Clébicar

OAB

