



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

Camila Maria Marcondes, RA: 18001686

Guilherme Dias Coelho, RA: 18001655

João Leonardo Sabino, RA: 18001414

## **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 mantinham 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?

— Para 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-chefes 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 os 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 Cambuci<sup>1</sup>, para divulgação da nossa cidade e da nossa gastronomia.

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

— Exactamente.

— *¿Cuánto 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 a 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

---

<sup>1</sup> <<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.

Os 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 reais<sup>2</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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**

---

Assuntos: salário-maternidade; responsabilidade civil do Estado; homologação de sentença estrangeira; Imposto Territorial Rural; e licenciamento ambiental.

Consultante: Isabel

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. Salário-maternidade. Carência. Desnecessidade. DIREITO ADMINISTRATIVO. Concessão de serviço público. Responsabilidade civil da pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público. Responsabilidade subsidiária do Estado. Possibilidade. DIREITO INTERNACIONAL. Sentença estrangeira. Homologação de sentença estrangeira. Importação de competência. Possibilidade. DIREITO AGRÁRIO E DO AGRONEGÓCIO: Imposto Territorial Rural (ITR). Aplicação da teoria da destinação para fins de incidência do ITR. Possibilidade. Imunidade. Inconstitucionalidade da cobrança do imposto. DIREITO AMBIENTAL. Licenciamento ambiental. Competência comum dos entes federados para tratar de assuntos referentes ao meio ambiente. Competência para fiscalização. Ausência de exclusividade.

Trata-se de consulta formulada por Isabel sobre: (a) a possibilidade de a consultante receber o salário-maternidade, apesar de, nos registros do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), não constar contribuição alguma em seu nome; (b) a viabilidade de responsabilização do Poder Público pelos danos suportados pela requerente em decorrência de acidente sofrido pelo veículo da concessionária responsável pelo serviço de transporte; (c) possibilidade de sentença estrangeira vir a ter eficácia em território brasileiro; (d) obrigatoriedade da realização do pagamento do Imposto Territorial Rural, cobrado pela Receita Federal Brasileira; e (e) validade de autuação realizada por ente federado diferente daquele que realizou o licenciamento ambiental.

Isabel conta que, após terem regularizado sua permanência no Brasil, ela e seu esposo, José, estabeleceram-se, com seu filho, em uma pequena propriedade abandonada, localizada na zona urbana de Paranapiacaba, distrito de Santo André/SP. Nessa nova residência, José passou a cultivar verduras, que eram vendidas a seus vizinhos.

A consultante também conta que lhe fora oferecido um emprego por Marcelo, que a conheceu quando a encontrou vendendo frutas de porta em porta, em

Paranapiacaba. No novo trabalho, realizado numa fazenda de grandes proporções em que eram realizadas as mais diversas atividades agropecuárias, Isabel ficou responsável pela colheita de uma fruta denominada “cambuci”. Em contrapartida ao trabalho prestado, ela recebia, além de um salário-mínimo, uma cesta básica.

Ainda segundo o que narra a consulente, ela descobriu, por intermédio de sua irmã, que seu esposo possui um filho na Venezuela, fruto de um relacionamento extraconjugal que teve enquanto ainda vivia naquele país. Soube, também, que havia sido concluído um processo no tribunal venezuelano, no qual ficou decidido que José deveria pagar pensão a esse filho.

Apesar dos problemas conjugais, a requerente engravidou e, às vésperas de dar luz a seu filho, foi ao Instituto Nacional do Seguro Social indagar sobre a possibilidade de receber o salário-maternidade, surpreendendo-se com a resposta negativa: segundo a funcionária do INSS, não havia registros das contribuições de Isabel no sistema da autarquia e, além disso, seriam necessárias, ao menos, 10 (dez) contribuições mensais para que a consulente fizesse jus ao benefício, não obstante ela ter trabalhado por cerca de 12 (doze) meses e de possuir meios de comprovar esse tempo de trabalho.

A requerente aduz, também, que, após sair do INSS, tomou uma circular para retornar a sua casa. No percurso, o veículo se acidentou, lançando a venezuelana ao chão. Com a queda, Isabel fraturou o braço, o que a impossibilitou de realizar seu trabalho. Ao entrar em contato com a concessionária responsável pela prestação do serviço de transporte, soube, através de um funcionário, que a empresa possuía sérios problemas financeiros, mal pagando seus funcionários e que, por esse motivo, as chances de ela obter a indenização eram quase nulas.

Ademais, a requerente conta que seu empregador, Marcelo, teve problemas com a fiscalização ambiental e encontrava-se indignado, porque tinha sido autuado e multado por órgão ambiental do Município de Santo André, e não pelo órgão do Estado de São Paulo, pelo qual suas atividades foram licenciadas.

É o relatório. Passamos a opinar.

A primeira indagação da requerente concerne à matéria de Direito Previdenciário, notadamente sobre a possibilidade de recebimento do salário-maternidade

A Previdência Social é, nos termos do art. 201 da Constituição Federal

(CRFB/88), organizada sob a forma do Regime Geral da Previdência, além de possuir caráter contributivo e ser de filiação obrigatória. Ademais, deverá atender, nos termos do inciso II do mesmo artigo, à “proteção à maternidade, especialmente à gestante”.

Tal proteção se dará através do salário-maternidade, direito social assegurado pela Constituição brasileira no inciso XVIII do seu 7º artigo:

**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; (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988).

O salário-maternidade é o benefício previdenciário devido durante 120 (cento e vinte) dias à segurada da Previdência Social que se tornar mãe, quer seja através de parto normal, quer seja mediante adoção, conforme prescreve o art. 71 da Lei n. 8.213/91 – a Lei dos Planos de Benefícios da Previdência Social:

**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 à maternidade. (PLANALTO. LEI Nº 8.213 DE 24 DE JULHO DE 1991. REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 10.710, DE 5.8.2003. Destacamos).

Após a leitura desse excerto é possível inferir que o salário-maternidade é devido à segurada da Previdência, razão por que é imprescindível, antes de prosseguirmos com esta análise, esclarecermos quem são os segurados.

São segurados obrigatórios da Previdência Social: os empregados, os domésticos, os segurados especiais, os contribuintes individuais e os avulsos, conforme estabelecem o art. 12 da Lei 8.212/91 – a Lei da Seguridade Social – e o art. 11 da Lei 8.213/91. Existe, ainda, a figura do facultativo que, embora não aufera renda, pode recolher suas contribuições, desde que seja maior de 14 (quatorze) anos. Interessa-nos, neste estudo, a figura do empregado, que é assim definido em lei:

**Art. 11. 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;**

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender à necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais.

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social ;

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social; (PLANALTO. LEI N° 8.213 DE 24 DE JULHO DE 1991. Destacamos).

Parece-nos evidente que Isabel se enquadra na hipótese prevista na alínea “a” do inciso I do artigo acima transcrito, já que ela preenche os requisitos: da personalidade, visto que exerce pessoalmente a atividade laborativa; da subordinação, já que trabalha sob dependência de Marcelo, seu empregador; da não eventualidade, já que exerceu seu trabalho religiosamente por, pelo menos, 12 (doze) meses, conforme narra a consulente; e da remuneração, já que recebe um salário-mínimo e uma cesta básica por mês em contrapartida aos serviços prestados. Sendo assim, deve ser qualificada como empregada rural, que é toda aquela que, em propriedade rural, presta serviço em caráter não eventual, sob

subordinação e mediante contribuição, conforme doutrina de Marisa Santos<sup>3</sup>. No mesmo sentido que a autora, está a determinação da Lei nº 5.889/73 – a Lei do Trabalho Rural:

**Art. 2º.** Empregado rural é 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.

**Art. 3º.** Considera-se empregador, rural, para os efeitos desta Lei, a pessoa física ou jurídica, proprietário ou não, que explore atividade agro-econômica, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou através de prepostos e com auxílio de empregados.(PLANALTO, LEI Nº 5.889, DE 8 DE JUNHO DE 1973).

Vale ressaltar que a Lei nº 8.213/91 assegura que os empregados, tanto urbanos quanto rurais, são segurados obrigatórios da Previdência Social. Para esses segurados, celetistas que são, a formalização da filiação se dá com o registro na Carteira de Trabalho por Tempo de Serviço (CTPS). Diz-se que para os empregados a filiação é obrigatória porque todos aqueles que exercem atividade remunerada devem contribuir para o custeio da Previdência, que é balizada pelo princípio da solidariedade.

A contribuição do segurado empregado deverá ser recolhida diretamente da fonte pelo empregador, conforme ordena o art. 30 da Lei 8.212/91:

**Art. 30.** A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:

**I - a empresa é obrigada a:**

**a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração;** (PLANALTO, LEI Nº 8.212 DE 24 DE JULHO DE 1991. Destacamos).

Conforme lição de Marisa<sup>4</sup>, se o empregador deixar de cumprir essa obrigação cometerá infração administrativa e, dependendo do caso, infração penal, caso da **apropriação indébita previdenciária**, prevista no art. 160-A do Código Penal.

**Comentado [1]:** se não descontar, é sonegação

<sup>3</sup> SANTOS, Marisa Ferreira dos, *Lenza*, Pedro. DIREITO PREVIDENCIÁRIO ESQUEMATIZADO, 9ª ed., Saraiva: São Paulo. 2019. Pág. 175

<sup>4</sup> Idem. Pág. 95.

Ainda segundo a mesma autora, não cabe ao empregado apresentar documento comprobatório da realização das contribuições, afinal, é o empregador quem deve realizar o recolhimento: uma vez registrado, o segurado goza de *presunção de recolhimento*.

De toda forma, o artigo 26, inciso VI, da Lei n. 8.213/91, prevê que as seguradas empregadas terão direito ao recebimento do salário-maternidade independentemente da carência, que é o número mínimo de contribuições mensais:

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

VI – salário-maternidade para as seguradas empregada, trabalhadora avulsa e empregada doméstica. (PLANALTO, LEI Nº 8.213 DE 24 DE JULHO DE 1991).

A desnecessidade da carência deve-se ao fato de que, na modalidade de empregado, a legislação estabelece que o benefício do salário-maternidade será pago pelo empregador:

**Art. 72.** [...]

**§ 1º . Cabe à empresa pagar o salário-maternidade devido à respectiva empregada gestante, efetivando-se a compensação**, observado o disposto no art. 248 da Constituição Federal, quando do recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço.

**§ 2º.** A empresa deverá conservar durante 10 (dez) anos os comprovantes dos pagamentos e os atestados correspondentes para exame pela fiscalização da Previdência Social. (PLANALTO, LEI Nº 8.213 DE 24 DE JULHO DE 1991. Destacamos).

Esclarecemos que, embora em um primeiro momento o empregador realize o pagamento do salário-maternidade à segurada empregada, o valor desse benefício será compensado, isto é, descontado das contribuições patronais. Fica claro, então, que é a Previdência quem acaba, ao final, pagando o benefício. É o que podemos extrair da lição de Carlos Alberto Pereira de Castro e de João Batista Lazzari<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. MANUAL DE DIREITO PREVIDENCIÁRIO, 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Pág. 756. Livro Digital.

[...] o art. 72, em seu § 1º, prevê caber à empresa adiantar à segurada o valor do salário-maternidade, compensando o valor deste com o das contribuições patronais incidentes sobre folha de pagamento de salários e demais rendimentos das pessoas físicas que lhe prestaram serviços. Assim, o INSS continua pagando diretamente o benefício às demais seguradas (trabalhadoras avulsas, empregadas domésticas, contribuintes individuais e seguradas especiais) e, mediante compensação, às seguradas empregadas urbanas e rurais (João Alberto P. de Castro e João Batista Lazzari, 2020,pág. 756).

Por isso, entende-se que Isabel, na qualidade de empregada rural, para fazer jus ao recebimento do salário-maternidade, não precisará demonstrar o período de carência, já que, para o empregado, a concessão do benefício independe de carência. É o entendimento sedimentado pelo Tribunal Regional Federal:

[...] 1. O direito à percepção do salário-maternidade é assegurado pela Constituição Federal, no art. 7º, inc. XVIII, e pelo art. 71 da Lei n. 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 e 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. 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. Antonio Cedendo, DJF3 CJ2 11.02.2009, p. 681.Grifo nosso).

Segundo restou apurado, a requerente possui provas do exercício da atividade rural que exerce, podendo, portanto, comprovar seu labor e, conseqüentemente, demonstrando seu direito ao benefício. Sobre o tema, colacionamos o seguinte aresto:

A concessão do benefício independe de carência, nos termos do artigo 26, inciso VI, da Lei 8.213/91. A responsabilidade das contribuições é do empregador. Qualidade de segurada comprovada por meio de início razoável de prova material, corroborado por prova testemunhal. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO TRF-3 - APELAÇÃO CÍVEL : AC 38185 SP 2009.03.99.038185-8).

Registra-se, contudo, que o caso, tal qual nos foi apresentado pela consulente, não esclarece se há registro em CTPS no nome da querelante. Em todo caso, mesmo na hipótese negativa, a situação da requerente se amoldará no artigo 26, inciso VI, da Lei n. 8.213/91, uma vez que ela se enquadrará na modalidade de trabalhadora rural diarista, volante ou boia-fria – e, conseqüentemente, será equiparada a empregada rural, tendo direito ao recebimento do benefício sem necessidade de carência. A doutrina de Marisa Ferreira dos Santos<sup>6</sup> dá força a esse entendimento:

Há entendimentos no sentido de que o (a) trabalhador (a) rural volante ou “boia-fria” tem enquadramento como segurado (a) empregado (a), o que o (a) dispensa de comprovação de carência, por ser do empregador o dever de descontar da remuneração a respectiva contribuição previdenciária e fazer o recolhimento (MARISA FERREIRA DOS SANTOS, 2018, PÁG. 460).

Acrescenta-se, ainda, que na hipótese de o empregador se esquivar da obrigação, caberá ao INSS o pagamento imediato do benefício, tendo em vista a sua legitimidade passiva diante de tais casos. Nesse sentido:

O fato de ser atribuição originária da empregadora, o pagamento do salário-maternidade não afasta a natureza previdenciária do benefício, não podendo a autarquia eximir-se de sua condição responsável, tendo em vista sua legitimidade passiva. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO TRF-4 - AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 5057276-56.2017.4.04.0000 5057276-56.2017.4.04.0000)

Conforme restou cabalmente comprovado, a prova do exercício da atividade rural é suficiente para a requerente fazer jus ao recebimento da benesse, isentando-a da demonstração da carência prevista na Lei 8.213/91, sendo certo, também, que a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição é do empregador.

Por todo o exposto, entende-se que Isabel poderá receber o salário-maternidade.

Passemos à análise do segundo questionamento, que envolve matéria relacionada ao Direito Administrativo. Foi solicitado esclarecimento quanto à

<sup>6</sup> SANTOS, Marisa Ferreira dos, Lenza, Pedro. DIREITO PREVIDENCIÁRIO ESQUEMATIZADO, 9ª ed., Saraiva: São Paulo. 2019. Pág. 460.

**Comentado [2]:** Não... ela será empregada também, mesmo que não haja registro. Basta o preenchimento dos requisitos

**Comentado [3]:** Pessoal, até o final vocês estavam com nota 2,0, mas ao descaracterizar o vínculo pela ausência de registro, o que não explicaria a desnecessidade de carência, tive de atribuir 1,5.

possibilidade de a consulente obter pagamento, por parte do Poder Público, referente à indenização pela fratura que sofreu no braço, impossibilitando-a de trabalhar, em um acidente ocorrido enquanto utilizava-se do serviço de transporte público oferecido pelo município de Santo André, SP, na hipótese de a concessionária responsável pela prestação do serviço não possuir recursos financeiros para efetuar o pagamento respeitante à indenização.

A prestação de serviços públicos é um dever do Estado, sendo-lhe lícito celebrar contratos com pessoas jurídicas aptas a desempenhar tais tarefas. A esse respeito, a Constituição Federal nos diz:

**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. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Grifo nosso).

A lei à qual se refere o parágrafo único do artigo logo acima é a de nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. No inciso II de seu artigo 2º, esse dispositivo legal conceitua a concessão de serviço público:

**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. (PLANALTO. LEI Nº 8.987 DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995).

O capítulo II, “Do serviço adequado”, ainda dessa mesma lei, contém o pressuposto da segurança na atividade de prestação do serviço público, que foi negligenciado ao usuário no episódio do acidente que envolveu a consulente, senhora Isabel:

**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. (PLANALTO. LEI Nº 8.987 DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995. Grifo nosso).

O artigo subsequente desse dispositivo, em seu primeiro inciso, enfatiza que o recebimento de um serviço adequado é direito dos usuários:

**Art. 7º.** Sem prejuízo do disposto na Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado; (PLANALTO. LEI Nº 8.987 DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995).

A Lei nº 8.987/95, em seu artigo 25, *caput*, dispõe sobre a responsabilidade das empresas concessionárias:

**Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados** ao poder concedente, **aos usuários** ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade. (PLANALTO. LEI Nº 8.987/95. Grifo nosso).

A responsabilidade civil do transportador nos casos em que houver danos a passageiros decorrentes da atividade de prestação de serviços públicos – como ocorreu nas circunstâncias do acidente de trânsito que acarretou a lesão da consulente na condição de usuária do serviço público – é contratual e objetiva.

O parágrafo 6º do artigo 37 da CRFB/88 atribui a responsabilidade civil objetiva, na qual o dever de indenizar independe da comprovação de dolo ou culpa, tanto às pessoas jurídicas de direito público quanto às pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público pelos danos que seus agentes causarem a terceiros durante a execução do serviço. No caso examinado, trata-se do município de Santo André, SP, e da concessionária responsável pela prestação de transporte contratada pelo município:

**§ 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. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Grifo nosso).**

Há redação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que interpreta esse enunciado:

2. 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. (AgInt no AREsp 1793661 / RJ AGRADO INTERNO EM RECURSO ESPECIAL 2019/0019543-0).

Essa espécie de responsabilidade fundamenta-se na teoria do risco administrativo moderado, adotada pela CRFB/88. O argumento teórico basilar dessa teoria é o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais, do qual se depreende que tanto as benesses assim como eventuais prejuízos que atinjam alguns membros da sociedade, derivados da atuação estatal, deverão ser partilhados por todos de forma equânime. Di Pietro<sup>7</sup> complementa o raciocínio:

Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário. (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, 2017, Pág. 877).

Ora, faz-se patente que o acidente sofrido pela consulente e a resultante lesão em um de seus membros superiores configuram ônus mais gravoso do que o usual, comprovando o dever de indenizar do Estado.

A teoria sustenta, também, que o Estado possui responsabilidade objetiva nesses casos, portanto são bastantes as constatações da prática, por parte do agente público, de ato lícito ou ilícito, do nexa causal e do dano específico e atípico

---

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. DIREITO ADMINISTRATIVO. 30.ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pág. 877.

a um dos membros da sociedade, para que surja a obrigação de reparação da lesão, sendo dispensável o reconhecimento dos elementos subjetivos, o dolo ou a culpa.

Os três elementos necessários para a responsabilização estatal no caso *sub examine* restam evidentemente caracterizados e irrefutáveis. O fato jurídico corresponde ao acidente de trânsito envolvendo o veículo utilizado na prestação de serviço de transporte público. O nexo de causalidade é reconhecido em razão de que a queda sofrida pela consulente e o conseqüente choque da mesma contra o assoalho do ônibus são resultados do acidente. O dano, por último, é a fratura no braço que a impossibilitou de exercer suas funções de trabalho.

Ainda de acordo com a mesma teoria haverá exceções à responsabilização objetiva nos casos em que se apliquem as excludentes de responsabilidade tais quais caso fortuito, força maior ou culpa exclusiva da vítima. Nesses cenários não se pode falar em responsabilização do Estado sem haver comprovação de culpa subjetiva. Jurisprudência do STJ confirma as hipóteses excludentes de responsabilidade para o transportador de passageiros:

3. Na esteira da jurisprudência firmada nesta Corte, a responsabilidade do transportador em relação aos passageiros é contratual e objetiva, nos termos dos arts. 734, caput, 735 e 738, parágrafo único, do Código Civil de 2002, somente podendo ser elidida por fortuito externo, força maior, fato exclusivo da vítima ou por fato doloso e exclusivo de terceiro - quando este não guardar conexão com a atividade de transporte. (AgInt no AREsp 908814 / RS AGRADO INTERNO NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 2016/0106101-6).

Sem embargo o caso examinado não se compatibilize com as ressalvas admitidas, no que se refere ao transporte de pessoas, o CC/2002 traz várias ressalvas quanto o cabimento das excludentes acima mencionadas. No artigo 735 do referido diploma legal há a determinação que o fato de terceiro não elimina a responsabilidade do transportador por acidente que envolva seus passageiros:

**Art. 735.** A responsabilidade contratual do transportador por acidente com o passageiro não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva. (PLANALTO. CÓDIGO CIVIL DE 2002).

Esse foi também foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto a essa matéria na Súmula nº 187:

**Súmula 187.** A responsabilidade contratual do transportador, pelo acidente com o passageiro, não é elidida por culpa de terceiro, contra o qual tem ação regressiva. (SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. SÚMULA Nº 187)

Quanto ao transporte de pessoas exercido por meio de autorização, permissão ou concessão, o CC/2002 traz outras exceções afetas as regras das excludentes de responsabilidade. No artigo 731 do referido diploma legal há a determinação da prevalência dos enunciados legais nele dispostos sobre as disposições que integrem os contratos celebrados com o Poder Público:

**Art. 731.** O transporte exercido em virtude de autorização, permissão ou concessão, rege-se pelas normas regulamentares e pelo que for estabelecido naqueles atos, **sem prejuízo do disposto neste Código.** (PLANALTO. CÓDIGO CIVIL DE 2002. Grifo nosso).

Tendo isto em consideração, o artigo 734, *caput*, do mesmo código classifica como única excludente aplicável à essa esfera do serviço público a força maior:

**Art. 734.** O transportador responde pelos danos causados às pessoas transportadas e suas bagagens, **salvo motivo de força maior, sendo nula qualquer cláusula excludente da responsabilidade.** (PLANALTO. CÓDIGO CIVIL DE 2002. Grifo nosso).

Ademais, o artigo 738, parágrafo único, também do Código Civil brasileiro, afirma que a culpa da vítima será admitida enquanto uma causa atenuante de responsabilidade:

**Parágrafo único.** Se o prejuízo sofrido pela pessoa transportada for atribuível à transgressão de normas e instruções regulamentares, o juiz reduzirá equitativamente a indenização, na medida em que a vítima houver concorrido para a ocorrência do dano. (PLANALTO. CÓDIGO CIVIL DE 2002. Grifo nosso).

Superado esse aspecto concernente à constatação do dever de reparação em face da consulente por parte do Estado e de sua concessionária passemos à análise do mérito fulcral da questão trazida pela cliente, qual seja a possibilidade de

responsabilização do Estado caso a transportadora com a qual firmou o contrato de concessão não possua os recursos para adimplir eventual prestação de cunho indenizatório.

O município de Santo André outorgou à empresa transportadora por concessão, mediante um contrato administrativo, a execução do serviço público conservando, todavia, a titularidade do serviço prestado. Por essa razão, há peculiaridades que envolvem esse tipo de contrato administrativo. Admite-se dessa forma na doutrina<sup>8</sup>:

Parcela da doutrina sustenta a solidariedade entre o poder concedente e a concessionária em vista da relação de consumo. Entendemos, contudo, **que a responsabilidade do poder concedente é subsidiária**, pois o art. 25 da Lei 8.987/1995, que estabelece a responsabilidade primária da concessionária, é norma especial em relação ao CDC. (RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, 2018, Págs. 236 e 237. Grifo nosso).

O Poder Público, na condição de titular do serviço de transporte público do qual concedeu a execução, tem responsabilidade subsidiária quanto aos danos ocasionados pelos agentes, quando agindo nessa qualidade. O entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>9</sup> atesta tal afirmativa:

É razoável, então, concluir que **os danos resultantes de atividade diretamente constitutiva do desempenho do serviço**, ainda que realizado de modo faltoso, **acarretam, no caso de insolvência do concessionário, responsabilidade subsidiária do poder concedente**.

O fundamento dela está em que o dano foi efetuado por quem agia no lugar do Estado e só pôde ocorrer em virtude de estar o concessionário no exercício de atividade e poderes incumbentes ao concedente. (CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, 2018, Pág. 781. Grifo nosso).

Isso quer dizer que, atestando-se a alegação feita por telefone pelo funcionário da empresa transportadora à consulente, isto é, provada a insuficiência de bens da concessionária, o município de Santo André, na qualidade de poder concedente, responderá civilmente, devendo assumir o pagamento de prestação

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 6.ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. Págs. 236 e 237.

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. CURSO DE DIREITO ADMINISTRATIVO. 32. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores. Pág. 781.

pecuniária referente a indenização de eventual ação judicial de cobrança instaurada pela acidentada. Utilizando-se desse mesmo entendimento o Relator Sr. Ministro Castro Meira elaborou seu voto quanto a recurso especial:

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

[...] No entanto, a regra comporta exceção. **Admite-se a possibilidade de responsabilização subsidiária do poder concedente em situações em que o concessionário não possui meios de arcar com a indenização pelos prejuízos a que deu causa [...]. 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 somente em razão dessa condição, ao poder concedente incumbe a responsabilidade pela reparação dos danos causados por seu agente, na impossibilidade do concessionário fazê-lo. [...]. (REsp 1135927 / MG RECURSO ESPECIAL 2009/0073229-6. Grifo nosso).

Dessa forma, havendo comprovação da incapacidade financeira da concessionária prestadora do serviço de transporte público contratada pelo município de Santo André – responsável primária – para reparar o dano gerado à consulente, sobrevém, subsidiariamente, a obrigação do município para adimplir tal prestação.

Comentado [4]: Muito boa resposta

A requerente também deseja saber se a decisão tomada pela Justiça venezuelana tem validade no Brasil, isto é, se a sentença estrangeira é capaz de produzir efeitos no território brasileiro. Tal questionamento diz respeito à matéria de Direito Internacional Privado, especificamente, à homologação de sentença estrangeira.

O Direito Internacional Privado (DIPr) se dedica a solucionar conflitos de lei no espaço, ou seja, tem a função de resolver as dúvidas acerca de qual ordenamento jurídico deve ser aplicado para solucionar determinado conflito de interesses existente entre os particulares. Sua importância, em decorrência do mundo globalizado, fica cada vez mais evidente: com a celebração de contratos entre pessoas – físicas e/ou jurídicas – de diferentes Estados, com a execução desses contratos em países diferentes daquele em que ele foi firmado, enfim, com o encurtamento prático das distâncias, é comum que surjam, na mente dos particulares, dúvidas sobre qual legislação – nacional ou estrangeira – será aplicável ao caso concreto. Por isso, entende-se que o DIPr possui natureza indicativa, já que ele aponta, através de suas normas – encontradas na legislação de cada País,

nos tratados, nos costumes, nos atos das Organizações Internacionais, nos princípios gerais de Direito Internacional Privado, etc. –, qual o ordenamento jurídico a ser aplicado.

Se ocorrem conflitos de lei no espaço, não causa espanto a possibilidade de uma decisão estrangeira acabar dizendo respeito a pessoas ou bens localizados em outro País. São, igualmente, as normas de Direito Internacional Privado que indicarão os caminhos possíveis para a solução dessas celeumas.

Cabe aqui uma observação importante: o Estado só é considerado como tal se possuir três elementos: povo, território e soberania. Dito de outra forma, o Estado é a organização de um grupo humano dentro de determinado espaço geográfico, onde exercerá seu poder de forma plena, pois constitui e aplica o seu próprio ordenamento jurídico.

Assim, concentrando-nos no questionamento da consulente, esclarecemos que a jurisdição é, conforme lição de Marcos Vinicius Rios Gonçalves<sup>10</sup>, uma manifestação de poder do Estado. Por esse motivo, segundo o mesmo autor, a decisão estrangeira é uma demonstração de soberania externa. Desse modo, para evitar que a soberania de um Estado afronte a soberania de outro, entende-se que cada ente soberano tem o poder de dizer o direito e de resolver conflitos de interesses dentro dos limites de sua competência e de seu território, não exercendo as suas decisões nenhuma coação sobre o Estado alienígena, isto é, a sentença estrangeira não possuirá efeito algum em outro País, exceto que haja a anuência deste. No Brasil, esse consentimento acontecerá por meio da *homologação da sentença estrangeira*, que é, conforme preceitua o art. 27, II, do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), objeto da cooperação jurídica internacional, além de ser, nos termos do art. 961 da mesma Lei, condição para a eficácia da decisão estrangeira no Brasil.

Homologar é confirmar, ratificar, reconhecer. Assim, no caso *sub examine*, a homologação será o ato através do qual se dará executoriedade à sentença estrangeira no Brasil, reconhecendo-se, no todo ou em parte, os seus efeitos, convalidando-os ou, como ensina Mazzuoli<sup>11</sup>, *importando a eficácia*.

**Comentado [5]:** Muito bom!

<sup>10</sup> GONÇALVES, Márcio Vinicius Rios. DIREITO PROCESSUAL CIVIL ESQUEMATIZADO, 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. Livro digital. Pág. 138.

<sup>11</sup> MAZZUOLI, Valério de. CURSO DE DIREITO INTERNACIONAL PRIVADO, 3. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. Livro digital. Pág. 193.

À expressão “sentença estrangeira”, por sua vez, deve ser dado significado amplo, visto que o Código de Processo Civil brasileiro apregoa, no § 1º do art. 961, que podem ser homologadas “a decisão judicial definitiva, bem como a decisão não judicial que, pela lei brasileira, teria natureza jurisdicional”. Ora, conforme dito alhures, cada Estado é soberano para criar e aplicar o seu ordenamento jurídico, o que resulta, sem sombra de dúvidas, na existência legislações diferentes da brasileira, que entendem ser competentes para decidir órgãos que não sejam do Judiciário – e devemos respeitar a soberania dos outros países, justificando-se esse artigo do CPC/2015. Nesse mesmo sentido:

[...] É preciso notar que alguns sistemas compreendem o Poder Judiciário como parte da estrutura executiva.

Assim, o importante é verificar que a decisão é fruto de legítima pretensão e sobreveio a procedimento considerado hígido e legal, tendo, ao final, seus efeitos considerados definitivos [...] (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Corte Especial. SEC 3.335/EX. Relator: Maria Thereza de Assis Moura. DJe de 16.mar.12).

Antes da Emenda Constitucional nº 43/2004, a competência para homologar sentenças estrangeiras era do Supremo Tribunal Federal (STF). Após a edição da Emenda, a competência passou a ser do Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme positivado no art. 105, I, “i”, da Constituição Federal de 1988 (CF/88):

**Art. 105.** Compete ao **Superior Tribunal de Justiça**:

I – **processar e julgar**, originalmente:

[...]

i) a **homologação de sentenças estrangeiras** e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Destacamos).

Por óbvio, a ratificação das decisões dos tribunais estrangeiros não será realizada de forma discricionária pelo STJ: cada ordenamento jurídico, ao determinar a possibilidade de homologação de decisões tomadas por tribunais estrangeiros, estabelece, também, as regras a serem obedecidas para isso. No Brasil, as normas a serem seguidas encontram-se no CPC/2015, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e no Regimento Interno do STJ.

A Lei Processual brasileira estabelece que a ratificação da sentença proferida fora dos limites da soberania nacional deve ser requerida por meio de ação de homologação de decisão estrangeira, exceto que o País seja signatário de tratado que contenha excepcional disposição em contrário (art. 960, *caput*, do CPC/2015). O mesmo Código ordena que sejam obedecidas, na ação de homologação, as disposições dos tratados vigentes no País, bem como aquelas que constem no Regimento Interno do STJ. Nesse regimento, estão estabelecidas questões procedimentais a serem seguidas no processo de homologação.

De acordo com o art. 216-C do Regimento supramencionado, a homologação deverá ser requerida pela parte interessada mediante petição inicial que obedeça aos mandamentos dos artigos 319 (ou seja, deverá indicar o juízo a que se dirige, qualificar as partes, o pedido e os fundamentos dele, etc.) e 320 (a petição deverá vir acompanhada dos documentos indispensáveis à propositura da ação, nesse caso, a decisão *homologanda*) do Código de Ritos.

Uma vez proposta a ação homologatória, a atribuição para o julgamento dessa ação será, conforme art. 216-A do Regimento do STJ, do Presidente desse Tribunal que, se verificar que não foram preenchidos os requisitos da petição inicial, estabelecerá prazo que considerar razoável para que o requerente ou o seu procurador a emende ou complete – diligência que, se não for cumprida, resultará no arquivamento do pedido.

Proposta a ação e deferida a inicial, a parte interessada será citada para que ofereça contestação no prazo de 15 (quinze) dias (art. 216-H do Regimento) e, se for revel, ser-lhe-á nomeado curador especial que será intimado pessoalmente (art. 216-I). Uma vez contestada a ação, o processo será encaminhado para a Corte Especial, que – salvo em caso de já existir jurisprudência da Corte consolidada sobre o assunto, hipótese em que o relator poderá proferir decisão monocrática – decidirá conjuntamente (art. 216-K). Além disso, apresentada contestação, poderá haver réplica e tréplica no prazo de cinco dias (art. 216-J).

O Ministério Público receberá o processo e poderá nele se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias, podendo impugnar pedido (art.216-L).

Ressaltamos que, para ser homologável, a sentença estrangeira precisa preencher alguns requisitos. São estes os estabelecidos pelo CPC/2015:

**Art. 963.** 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. (PLANALTO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, DE 16 DE MARÇO DE 2015).

Como se vê, a primeira exigência trazida pela lei em apreço é a competência da autoridade estrangeira para conhecer e julgar determinado assunto. Esse requisito determina que, além de ser competente nos termos da legislação do País em que decidiu, a autoridade precisa ser competente de acordo com a legislação brasileira. Ressaltamos que há hipóteses de competência concorrente – isto é, situações em que a ordem jurídica brasileira aceita que, além da justiça brasileira, os tribunais estrangeiros também decidam sobre determinado assunto – e de competência exclusiva, privativa ou necessária, situações em que o Judiciário brasileiro é, por imposição da legislação pátria, o único apto a julgar ações que versem sobre imóveis situados no Brasil, conforme previsto no art. 23 do Código de Processo Civil:

**Art. 23.** Compete à autoridade judiciária brasileira, **com exclusão de qualquer outra:**

- I - conhecer de ações relativas a imóveis situados no Brasil;
- II - em matéria de sucessão hereditária, proceder à confirmação de testamento particular e ao inventário e à partilha de bens situados no Brasil, ainda que o autor da herança seja de nacionalidade estrangeira ou tenha domicílio fora do território nacional;
- III - em divórcio, separação judicial ou dissolução de união estável, proceder à partilha de bens situados no Brasil, ainda que o titular seja de nacionalidade estrangeira ou tenha domicílio fora do território nacional. (PLANALTO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Destacamos).

As ações que versem sobre alimentos, assunto de que trata a decisão estrangeira ora analisada, são de competência concorrente, motivo por que o tribunal venezuelano estava apto a sentenciar sobre o assunto.

O segundo requisito é que a decisão estrangeira tenha sido precedida de citação regular no País em que foi proferida. Essa imposição existe porque a legislação doméstica elenca como direitos fundamentais o contraditório e a ampla defesa, que restariam ofendidos se não houvesse citação ou se essa fosse feita irregularmente – e o Brasil não pode homologar sentença que afronte o seu ordenamento jurídico.

Deve-se verificar, também, se a decisão é eficaz no Estado em que foi proferida. Como o Código Processual Civil fala em “eficácia” e não em “trânsito em julgado”, tem surgido na doutrina processualista, de que é exemplo Marcos Vinicius Rios Gonçalves<sup>12</sup>, o entendimento de que, para a homologação, não é necessário o trânsito em julgado, bastando apenas que, contra a decisão proferida no estrangeiro, inexistam recursos com eficácia suspensiva, isto é, recursos capazes de interromper a execução da sentença:

O CPC não exige, como faziam o Regimento Interno do STJ e a Resolução n. 9, que tenha transitado em julgado. A mesma exigência era feita pela Súmula 420 do STJ, editada na vigência da lei anterior e que estabelece: “Não se homologa sentença proferida no estrangeiro sem prova do trânsito em julgado”. Atualmente, o CPC não exige o trânsito em julgado, mas a eficácia da sentença.

**É possível que a sentença estrangeira não tenha transitado em julgado, mas já seja eficaz, nos casos em que contra ela pende apenas recurso sem eficácia suspensiva, admitindo-se a execução provisória. Assim, o STJ poderá homologar sentença estrangeira ainda que não transitada em julgado, desde que no país de origem ela já seja eficaz, isto é, estejam pendentes apenas recursos desprovidos de efeito suspensivo. (MARCOS VINICIUS RIOS. 2017, PÁG. 139. Destacamos).**

Não nos parece, pela narração feita pela consulente, que haja óbice para a homologação quanto a esse requisito, visto que, conforme consta, o processo está concluído na Venezuela.

Outra condição é que não se ofenda a coisa julgada brasileira, em respeito ao poder e à soberania do Estado. Se já houver decisão sobre o mesmo pedido, causa de pedir e sobre as mesmas partes no Brasil, não há motivo para que se importe a eficácia da sentença estrangeira.

---

<sup>12</sup> GONÇALVES, Márcio Vinicius Rios. DIREITO PROCESSUAL CIVIL ESQUEMATIZADO, 8. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017. Livro digital. Pág. 139.

A sentença deve estar acompanhada de tradução oficial, salvo se tratado dispuser de modo diverso, evitando-se confusão no seu entendimento.

Finalmente, a sentença estrangeira só poderá ser homologada se não consistir em ofensa à ordem pública, mesmo porque seria um contrassenso permitir que produzissem efeitos no Brasil decisões que contrariem aspectos basilares do nosso Estado, como as disposições constitucionais, os princípios balizadores do nosso direito e outras questões de elevada importância no nosso ordenamento.

Ao tratar da homologação de decisões estrangeiras, o Regimento Interno do STJ reforça esses requisitos:

**Art. 216-D.** A decisão estrangeira deverá:

- I - ter sido proferida por autoridade competente;
- II - conter elementos que comprovem terem sido as partes regularmente citadas ou ter sido legalmente verificada a revelia;
- III - ter transitado em julgado. (REGIMENTO INTERNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA).

A Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro também dispõe em igual sentido:

**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 a revelia;
- 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) ter sido homologada pelo Supremo Tribunal Federal. (PLANALTO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO, REDAÇÃO DADA PELA LEI 12.376 DE 30 DE DEZEMBRO DE 2010).

Reafirmamos: apesar de, na LINDB, ainda constar o STF como órgão responsável pela homologação das decisões ádvenas, desde a Emenda Constitucional nº 43/2004 esta atribuição é do STJ – entendimento reforçado, inclusive, por uma questão de hierarquia.

**Comentado [6]:** Trabalho excelente! Fundamento adequado... coesão no raciocínio. Parabéns!

É possível notar que a legislação faz referência, mormente, a requisitos formais, evidenciando que o STJ, na ação de homologação, não adentrará no mérito da questão, mesmo porque, se o fizesse, não estaria importando a eficácia da sentença estrangeira, mas realizando um novo julgamento. Deverá ser examinado, somente, se a decisão *homologanda* não é atentatória à ordem pública e se preenche os demais requisitos já elencados. Trata-se do denominado *método da delibação*, muito bem esclarecido nesta decisão do STJ:

[...] conforme a jurisprudência do STF e deste Superior Tribunal, não pode ser apreciado, já que o ato homologatório da sentença estrangeira se restringe à análise dos seus requisitos formais. Sobre a questão, o pronunciamento ministerial ressalta que a decisão estrangeira também menciona o caráter da mãe, não obstante o mérito da sentença não poder ser objeto da análise deste STJ. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Informativo 407. Brasília, DF, 14 a 18 de setembro de 2009. Processo: SEC 651- FR. Relator: Min. Fernando Gonçalves).

Da decisão, quer homologatória, quer aquela que indefira o pedido de homologação, cabe recurso, nos termos do art. 216-M do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça.

Uma vez ratificada a sentença estrangeira e estendida a sua eficácia para o território nacional, ela se tornará um título executivo judicial (art. 515, VI, do CPC/2015) e a competência para executá-la será do juiz federal de primeira instância, por expressa disposição constitucional:

**Art. 109.** 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; (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

No mesmo sentido, dispõe o CPC/2015:

**Art. 965.** 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.

**Parágrafo único.** O pedido de execução deverá ser instruído com cópia autenticada da decisão homologatória ou do exequatur, conforme o caso. (PLANALTO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, DE 16 DE MARÇO DE 2015).

Igual disposição é encontrada no art. 216-N do Regimento do STJ, que preceitua que “A decisão estrangeira homologada será executada por carta de sentença no Juízo Federal competente”.

Fica evidente, portanto, que a validade da decisão proferida pelo Tribunal venezuelano está condicionada à homologação do Superior Tribunal de Justiça, sem a qual não produzirá qualquer efeito no Brasil. Uma vez preenchidos todos os requisitos previstos em lei e no regimento do STJ e deferido o pedido de homologação de sentença estrangeira, ela se tornará um título executivo judicial, cuja execução competirá ao juiz federal de primeira instância.

Isabel deseja saber, também, se ela e o marido precisarão pagar o Imposto Territorial Rural (ITR), conforme comunicado que receberam da Receita Federal do Brasil.

Os impostos são uma espécie de tributo autorizado pela Constituição Federal, nestes termos:

**Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:**

**I - impostos;** (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988. Destacamos).

Os tributos, por sua vez, são conceituados no art. 3º da Lei 5.172/66 – o Código Tributário Nacional (CTN) – 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”. Dessa definição, depreende-se cinco coisas: a) os tributos deverão ser pagos em dinheiro, excetuada a hipótese de dação em pagamento de bens imóveis; b) eles são compulsórios, isto é, as pessoas – físicas ou jurídicas – que se enquadrarem na hipótese legal são obrigadas a contribuir, afinal, trata-se de relação verticalizada entre o Estado e o particular; c) não possui natureza de sanção ou punição; d) em obediência ao princípio da legalidade, os tributos só podem ser

instituídos por lei, conforme previsto no art. 150, I, da Constituição Federal (sobre isso, interessante colocação é feita pelo doutrinador Ricardo Alexandre<sup>13</sup>, ao dizer que, como as leis são criadas por representantes do povo, o povo só paga, ao menos teoricamente, por tributos que concordou pagar); e, por último, e) os tributos serão cobrados por atividade administrativa plenamente vinculada, isto é, o Poder Público cobrará os tributos quando a lei estipular que eles devem ser cobrados. Se imposto é espécie de tributo, todas essas observações também dizem respeito a ele.

Os tributos podem ser vinculados – caso em que o valor arrecadado deverá possuir uma finalidade específica que justifique a cobrança – ou não vinculados – categoria na qual se enquadram os impostos, que incidem sobre qualquer *manifestação de riqueza*<sup>14</sup> do contribuinte e cuja finalidade é encher os cofres públicos, motivo pelo qual suas alíquotas objetivam favorecer a arrecadação.

O Imposto Territorial Rural, autorizado pelo art. 153, VI, da Constituição Federal, é aquele que incide sobre os imóveis rurais. Duas são as correntes que buscam definir o que são esses imóveis. Esclarecer qual delas será adotada para determinar sobre quais imóveis incidirá o ITR é essencial para o desenvolvimento desta análise.

A primeira, chamada de *Teoria da Destinação*, estabelece que o imóvel será categorizado como rural quando a sua *finalidade* for a cultura e a exploração extrativa, vegetal, pecuária etc. Essa teoria foi adotada pela Lei nº 4.504/64, que preceituou:

**Art. 4º.** Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o **prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial**, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (PLANALTO. LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964).

<sup>13</sup> ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquemático, 10 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2016. Livro digital. Págs. 40 e 41.

<sup>14</sup> ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquemático, 10 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2016. Livro digital. Pág. 49.

Percebe-se que, para essa teoria, não importa o local em que o imóvel se situa: ele será considerado como rural se nele houver o efetivo exercício de atividade agrária, isto é, se a relação homem-terra que nele existir envolver processo agrobiológico (interação do homem com a natureza com vistas a produção de alimento) e risco correlato (possibilidade de o produtor rural sofrer a interferência de fatores naturais, como inundações, geadas, etc.).

Para a outra teoria, denominada *Teoria da Localização*, o imóvel rural é propriedade localizada fora do perímetro urbano, de modo que, para sabermos se um imóvel é ou não rural, necessário seria analisar se ele se encontra ou não dentro dos limites estabelecidos no Plano Diretor Urbano. Tal conceituação adota, como se percebe, um critério geográfico. O CTN, ao tratar do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), adotou expressamente essa conceituação ao estabelecer, no parágrafo primeiro do artigo 32, que:

**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;
- 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. (PLANALTO. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Destacamos).

O mesmo Código, ao falar sobre o Imposto Territorial Rural, reforçou esse entendimento:

**Art. 29.** O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, **localização fora da zona urbana do Município**. (PLANALTO. LEI Nº 5.172, DE 25 DE OUTUBRO DE 1966. Destacamos).

A Lei nº 9.393/96 – a lei que dispõe especificamente sobre o Imposto Territorial Rural – também adotou o critério da localização ao estabelecer que:

**Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.**

[...]

**§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município. (PLANALTO. LEI Nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996. Destacamos).**

Se levássemos em conta apenas essas informações, concluiríamos que o ITR não incide sobre a propriedade de Isabel e José, vez que o imóvel do casal está localizado em zona urbana. No entanto, o assunto não é tão simples e já contou com diversas polêmicas ao logo da história, já que, por algumas vezes, foram baixados decretos e leis que tentaram restaurar o critério da destinação.

De toda forma, pacificou-se nos tribunais superiores o entendimento de que, sobre os imóveis destinados à atividade agrícola, onde quer que eles se localizem, incidirá o Imposto Territorial Rural. Nesta decisão, o Superior Tribunal de Justiça, valendo-se do princípio de que lei posterior derroga a lei anterior, entendeu que o art. 15 do Decreto-lei nº 57/66 – que adota o critério da destinação – derogou o critério geográfico presente no CTN:

A jurisprudência reconheceu validade ao DL 57/66, o qual, assim como o CTN, passou a ter o status de lei complementar em face da superveniente Constituição de 1967. Assim, o critério topográfico previsto no art. 32 do CTN deve ser analisado em face do comando do art. 15 do DL 57/66, de modo que não incide o IPTU quando o imóvel situado na zona urbana receber quaisquer das destinações previstas nesse diploma legal.

**Assim, não incide IPTU, mas sim o ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial. (RECURSO ESPECIAL Nº 1.112.646 – SP. RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN. Destacamos).**

Não restam dúvidas, portanto, quanto à possibilidade da incidência do Imposto Territorial Rural sobre imóveis localizados em zona urbana.

O ITR é considerado um tributo *extrafiscal*, já que o seu principal objetivo não é a arrecadação, mas o incentivo ao desenvolvimento da função social da propriedade, isto é, o melhor aproveitamento da propriedade, sempre visando o uso racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, a observância das leis trabalhistas, além do bem-estar dos empregadores e trabalhadores. O caráter *extrafiscal* desse imposto é evidenciado na progressividade de suas alíquotas: há relação inversamente proporcional entre a produtividade do imóvel e a porcentagem a ser cobrada, ou seja, quanto mais é produzido, menos é preciso pagar. É o que estabelece a CF/88:

**Art. 153.** [...]

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

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988).

A base de cálculo desse imposto é o valor da terra nua tributável, que é a área total do imóvel menos a sua parcela não aproveitável (de que são exemplos as áreas de preservação permanente).

Tanto o art. 29 da Lei 5.172/66 quanto o art. 1º da Lei 9.393/96 determinam que o ITR terá como fato gerador, isto é, como evento que dará causa à obrigação de contribuir, a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel rural. José e Isabel encontram-se na posse da propriedade rural, já que o uso – atributo por eles exercido – é um dos elementos do direito de propriedade. Ora, conforme estabelece o art. 1.196 do Código Civil (CC/02), possuidor é aquele “que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

Pelo que foi até agora analisado, o casal deveria arcar com ITR, pois esse imposto pode recair sobre imóveis localizados na zona urbana, desde que destinados a atividade agrícola. Além disso, o casal está na posse do imóvel, caracterizando-se como sujeito passivo da relação tributária. No entanto, existem limitações ao poder de tributar e, no caso *sub examine*, interessa-nos o instituto da *imunidade*.

Na imunidade, a própria constituição federal, valendo-nos de expressão utilizada por Alexandre<sup>15</sup>, *amputa* a competência de tributar, impedindo o ente federativo de estabelecer a incidência do tributo sobre determinada situação. No caso do ITR, essa limitação encontra-se no art. 153, § 4º, II, de nossa Carta Política:

**Art. 153.** [...]

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

I - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, DE 1988).

A tarefa de definir o que são as pequenas glebas rurais coube à Lei 9.393/96, que o fez nestes termos:

**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 ha, se localizado em qualquer outro município.** (PLANALTO. LEI Nº 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996. Destacamos).

À expressão “proprietário”, presente no artigo, deve ser dada interpretação extensiva, de modo que abranja todos os possíveis sujeitos passivos da relação tributária em estudo, quais sejam, o proprietário, o possuidor e aquele que detém o domínio útil do imóvel rural.

Como o imóvel do casal situa-se em Paranapiacaba, distrito do Município de Sandro André/SP, aplica-se a ele o inciso III do parágrafo único do artigo supramencionado, de modo que, para fazer jus à imunidade, deve ter área inferior a 30 (trinta) hectares. Não restam dúvidas quanto ao cumprimento desse requisito, já que, conforme sustentando pela requerente, o imóvel possui proporções módicas.

---

<sup>15</sup> ALEXANDRE, Ricardo. DIREITO TRIBUTÁRIO ESQUEMATIZADO, 10 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2016. Livro digital. Pág. 49.

Ademais, o casal, que não possui outra propriedade, explora, sozinho, sua pequena gleba rural.

Preenchidos todos os requisitos para a imunidade, não há possibilidade de o Imposto Territorial Rural incidir sobre o imóvel da requerente:

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).

A imunidade, como dito alhures, tolhe a competência tributária, impedindo que o ente federado institua tributos sobre determinadas situações. Logo, se houve cobrança sem que houvesse, na hipótese analisada, competência tributária, tal cobrança está eivada de inconstitucionalidade.

Portanto, claro está que o casal de venezuelanos não terá que pagar o Imposto Territorial Rural, visto que se enquadra em hipótese de imunidade prevista na Constituição Federal.

O último esclarecimento é sobre o fato de haver legitimidade jurídica em autuação efetuada em face do proprietário rural, Marcelo, por agentes do órgão ambiental municipal de Santo André, SP, não obstante a licença ambiental obtida pelo produtor ter sido expedida pelo órgão ambiental estadual.

A lavratura de autos que visam coibir infrações ambientais é ato administrativo que decorre do poder de polícia ambiental. O Código Tributário Nacional (CTN) é comumente invocado para a aclaração do conceito do poder de polícia atribuído à Administração Pública:

**Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos**

**direitos individuais ou coletivos.** (PLANALTO. CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL. Grifo nosso).

A doutrina<sup>16</sup> traz explanação específica acerca da aplicabilidade do poder de polícia ambiental:

Ressalte-se que mais do que impor obrigações de não fazer, **o poder de polícia ambiental também deverá compelir os administrados a cumprir deveres positivos, a exemplo da obrigatoriedade da realização dos condicionantes de uma licença ambiental**, restando superada a visão liberal de que o poder de polícia apenas poderá instituir obrigações negativas. (FREDERICO AUGUSTO DI TRINDADE AMADO, 2014, Pág.167).

Nesse sentido, a intervenção coercitiva estatal tem o propósito garantir à coletividade o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um poder-dever concedido ao Poder Público pelo Constituinte Originário e positivado na Lei Suprema:

**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.

§ 3º **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas**, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Grifo nosso).

A Constituição Federal do Brasil estabelece nos incisos VI e VII de seu artigo 23 que é competência material comum entre todos os entes que integram a federação, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a proteção e preservação do meio ambiente natural:

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

---

<sup>16</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. DIREITO AMBIENTAL ESQUEMATIZADO. 5.ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. Pág. 167.

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

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

O parágrafo único do mesmo artigo determina que as atribuições concernentes às competências designadas em seus incisos serão regulamentadas através de lei complementar. Especificamente, quanto aos incisos aqui tratados, a referência é às atividades de expedição de licença ou autorização ambiental, ou ainda ao exercício do poder de polícia por parte dos órgãos ambientais da Administração Pública através da fiscalização ambiental e de autuações nas hipóteses de cometimento de infrações ambientais em casos concretos.

**Parágrafo único.** Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988).

Tal regulamentação se deu através da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (LC nº 140/2011):

**Art. 1º** Esta Lei Complementar fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011).

É sabido, no caso *sub examine*, que o produtor rural Marcelo obteve licença ambiental para o desenvolvimento da atividade econômica em sua propriedade por meio do órgão ambiental estadual. Tendo isso em consideração, o inciso XIII do art. 8º da lei complementar ora analisada traz relevante informação quanto à competência comum estadual:

**Art. 8º São ações administrativas dos Estados:**

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados. (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Grifo nosso).

A interpretação isolada do enunciado acima, faz crer que o proprietário rural, Marcelo, estaria justificadamente indignado com a autuação que sofrera mediante agentes ambientais ligados ao Município de Santo André, visto que o licenciamento ambiental que possui foi expedido por órgão ambiental do Estado de São Paulo.

O art. 17 do mesmo dispositivo legal tratará especificamente daquilo que é mérito do questionamento a nós dirigido, que é a lavratura de auto de infração ambiental pelo órgão público. Analisemos o *caput* desse artigo:

**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.** (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Grifo nosso).

A interpretação desse enunciado legal, mais uma vez, leva a um entendimento coerente com àquele que é depreendido da hermenêutica do inciso XIII do art. 8º, ou seja, de que somente o órgão licenciador estaria legitimado a exercer o poder de polícia mediante agentes públicos próprios.

Entretanto, a hermenêutica mais abrangente da LC nº140/11 resulta em compreensão dissonante do entendimento do senhor Marcelo.

O parágrafo 3º do art. 17, enuncia de forma inequívoca que não há óbice à lavratura de auto de infração pelo órgão ambiental municipal, ainda que não seja este o órgão que detenha atribuição do licenciamento ou tenha, efetivamente, expedido a licença ambiental específica no caso concreto. Passemos então à interpretação do texto legal:

**§ 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. (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Grifo nosso).

Da interpretação literal do primeiro trecho destacado no dispositivo acima, deduz-se que não há qualquer impedimento aos entes federativos para exercer a atividade de fiscalização ambiental por tratar-se de atribuição comum. Da menção à prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão licenciador, feita no segundo trecho em destaque, só é possível depreender que tal prerrogativa não é exclusiva, mas será preponderante em relação a eventual atuação aplicada por outro órgão ambiental relativa a mesma infração em um caso concreto. O inciso III do art. 3º da LC 140/2011 enuncia determinação legal coerente com essa percepção:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

**III - 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 uma atuação administrativa eficiente;** (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Grifo nosso).

Diante disso, resta patente que o legislador foi prudente ao dar preferência ao órgão ambiental licenciador para a execução da atividade fiscalizadora, considerando que ele seria detentor de maior capacidade técnica para tal atribuição além de, dessa maneira, estabelecer um critério hierárquico caso haja necessidade judicial de dirimir conflitos quando ocorram atuações coincidentes respeitantes a uma mesma prática ilícita no âmbito ambiental, demonstrando coerência ao princípio do *non bis in idem*.

A competência administrativa comum, a que se refere o já mencionado artigo constitucional 23 (retomada no inciso III, do art. 3º, da LC 140/2011), é um modelo de repartição de competências adotado no federalismo cooperativo no qual as competências são partilhadas por todos os entes federativos para que as exerçam sem preponderância de um ente sobre o outro, ou seja, não há hierarquia.

Portanto, em caso de omissão na fiscalização do órgão licenciador, a atribuição material comum confere aos demais órgãos ambientais a legalidade para

exercício do poder de polícia ambiental. O doutrinador Romeu Faria Thomé da Silva<sup>17</sup> disserta com clareza no tocante a isso nestes termos:

A competência material comum é atribuída conjuntamente à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, através do art. 23 da Constituição Federal, no intuito de promover a execução de diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental, bem como para exercer o poder de polícia.

Desta forma, trata-se de competência material comum repartida entre os entes da federação para o cumprimento de tarefas em forma de cooperação. A proteção dos recursos naturais será mais eficiente se todos os entes federados estiverem envolvidos e atuarem de forma integrada. (ROMEUFARIA THOME DA SILVA, 2015, Págs.146 e 147).

Segue jurisprudência de entendimento semelhante:

Não há falar em competência exclusiva de um ente da federação para promover 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. 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 ambiental 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** (AgInt no REsp 1.532.643/SC, de 23.10.2017. Grifo nosso).

A Orientação Jurídica Normativa 49/2013, da Procuradoria Federal Especializada do IBAMA, aduz que a interpretação do citado artigo 17 deve ser a seguinte:

I. Competência dos entes federativos em matéria de fiscalização ambiental atualmente regulada pelo art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, que **instituiu um sistema de prevalência, sem afastar a competência comum constitucionalmente prevista**.

II. Atividade concretamente licenciada deve ser preferencialmente fiscalizada pelo órgão ambiental emissor da licença, **impondo-se a efetiva atuação do órgão fiscalizador supletivo em caso de omissão do órgão primariamente competente**. Em situação de duplicidade de atuações, caberá a prevalência da fiscalização realizada pelo órgão licenciador, com reconhecimento da insubsistência do auto de infração anteriormente

---

<sup>17</sup> SILVA, Romeu Faria Thomé da. MANUAL DE DIREITO AMBIENTAL. 5 ed. – Salvador: Jus Podivm, 2015. Págs. 146 e 147.

lavrado pelo órgão fiscalizador supletivo, desde que a penalidade aplicada no processo originário ainda não esteja definitivamente constituída. (Grifo nosso).

O legislador não se afastou de uma perspectiva sistêmica da máquina pública e foi assertivo ao não restringir a um único órgão do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) a prerrogativa de fiscalização. O texto legal subsequente dá substância a essa lógica interpretativa:

**Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:**

IV - **promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental.** (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Grifo nosso).

Os incisos I e IV do artigo 3º trazem objetivos fundamentais ambicionados através do exercício da atuação administrativa e dão ênfase à importância da repartição das competências entre entes federativos:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, **promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;**

IV - **garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.** (PLANALTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Grifo nosso).

Os dois artigos acima são claros ao apontarem a necessidade de integração dos órgãos administrativos pertencentes a todos os entes da federação, inclusive estaduais e municipais, conforme destacado, para ações relacionadas à proteção e gestão ambiental. Há entendimento doutrinário confluyente<sup>18</sup>:

[...] se o Município de Salvador licenciar uma atividade poluidora, é plenamente possível que o INEMA (ente ambiental estadual) ou o IBAMA

<sup>18</sup> AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. DIREITO AMBIENTAL ESQUEMATIZADO. 5.ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014. Pág. 167.

(ente federal) fiscalizem o desenvolvimento da atividade impactante, podendo inclusive interditá-la e aplicar multa, se comprovada alguma irregularidade [...] (FREDERICO AUGUSTO DI TRINDADE AMADO, 2014, Pág.167).

Tal qual o excerto acima, jurisprudência do STJ converge nesse mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. MULTA. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES COMUNS. OMISSÃO DE ÓRGÃO ESTADUAL. POTENCIALIDADE DE DANO AMBIENTAL A BEM DA UNIÃO. FISCALIZAÇÃO DO IBAMA. POSSIBILIDADE.

**1. Havendo omissão do órgão estadual na fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, pode o IBAMA exercer o seu poder de polícia administrativa, pois não há confundir competência para licenciar com competência para fiscalizar.**

2. A contrariedade à norma pode ser anterior ou superveniente à outorga da licença, portanto a aplicação da sanção não está necessariamente vinculada à esfera do ente federal que a outorgou.

**3. O pacto federativo atribuiu competência aos quatro entes da federação para proteger o meio ambiente através da fiscalização.**

4. A competência constitucional para fiscalizar é comum aos órgãos do meio ambiente das diversas esferas da federação, inclusive **o artigo 76 da Lei Federal n. 9.605/1998 prevê a possibilidade de atuação concomitante dos integrantes do SISNAMA.**

5. Atividade desenvolvida com risco de dano ambiental a bem da União pode ser fiscalizada pelo IBAMA, ainda que a competência para licenciar seja de outro ente federado. Agravo regimental provido" (AgRg no REsp 711.405/PR, de 28.04.2009. Grifo nosso).

O art. 76 da Lei 9.605/98, aliás, explicita que não há hierarquia dentro da competência comum para fiscalização ambiental entre entes federados:

**Art. 76.** O pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência. (PLANALTO. LEI Nº 9.605/98).

Verifica-se que, tendo em mente a hipótese da omissão por parte do órgão licenciador, o legislador assegurou plenos poderes para fiscalização ambiental aos órgãos das demais instâncias federativas garantindo, assim, mais robustez à proteção ambiental estatal através de maior eficiência na atuação administrativa em atendimento ao princípio constitucional administrativo da eficiência:

**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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (PLANALTO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Grifo nosso).**

Nesse mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEDIDA LIMINAR. POLUIÇÃO SONORA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL, URBANÍSTICO E SANITÁRIO. DEVER COMUM DE FISCALIZAÇÃO. ARTIGOS 1º E 17 DA LEI COMPLEMENTAR 140/2011. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO.

[...] 2. **A interpretação e a aplicação do art. 17 da Lei Complementar 140/2001 reclamam harmonização com o art. 23 da Constituição Federal, que dispõe ser "competência comum" da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "cuidar da saúde", proteger "paisagens naturais notáveis" e "o meio ambiente", bem como "combater a poluição em qualquer de suas formas" e "preservar as florestas, a fauna e a flora" (respectivamente, incisos II, III, VI e VII, grifos acrescentados).** Donde a ratio do art. 17 não foi, nem poderia ter sido, em absoluto, criar um não-sistema estanque de competências, desintegrando aquilo que o legislador constitucional quis por bem integrar em verdadeiro sistema de pesos e contrapesos. [...] **Por outro lado, deve-se evitar que o art. 17 venha a ser empregado como barricada para respaldar, em "jogo de empurra", omissão de ente federado ao se esquivar do exercício pleno de seus irrenunciáveis deveres-poderes.** [...]

4. [...] **Sempre haverá empreendimentos ou atividades que disparam numerosos e multifacetários feixes de preocupações e interesses públicos - urbanísticos, ambientais e sanitários - com reflexos no poder de polícia de cada unidade da federação, de maneira que, em avaliação ad hoc, exigem do administrador e do juiz cautela extremada na delimitação apriorística, apressada e superficial de competência de fiscalização, como se fora verdadeira camisa de força de modelo e tamanho universal.** [...]

6. **Em resumo, ao regular a proteção do meio ambiente, o ordenamento jurídico brasileiro conferiu a todos os entes federativos o dever-poder de polícia ambiental, que inclui tanto a competência de fiscalização, como a competência de licenciamento, faces correlatas, embora inconfundíveis, da mesma moeda, as quais respondem a regime jurídico diferenciado.** Para aquela, nos termos da Lei Complementar 140/2011, vigora o princípio do compartilhamento de atribuição (=corresponsabilidade solidária), daí a irrestrita prerrogativa do autor da ação de demandar judicialmente contra um, contra alguns ou contra todos os coobrigados. **Para esta, em sentido diverso, prevalece o princípio da concentração mitigada de atribuição, mitigada na acepção de não denotar centralização por exclusão absoluta, já que, com frequência, responde mais a intento pragmático de comodidade e eficiência do que à falta de poder/interesse/legitimidade de outras esferas federativas.** (AgRg no REsp 1676465/SP, de 8.10.2019. Grifo nosso).

É importante frisar que, efetuada a lavratura do auto, o órgão responsável pela licença deverá ser comunicado com o objetivo que demais atividades administrativas no que corresponde, por exemplo, à atividade licenciadora, sejam viabilizadas.

De todo o exposto, está demonstrado que o senhor Marcelo poderia ter sido autuado por agentes do Município de Santo André, a despeito de o licenciamento das suas atividades ter sido realizado por órgão ambiental do Estado de São Paulo.

Ante o exposto, opina-se pelo(a):

a) direito da consulente, uma vez comprovada sua condição de empregada rural ou de trabalhadora equiparada à categoria de empregada rural e, nessa acepção, segurada obrigatória do RGPS, ao recebimento do salário-maternidade;

b) viabilidade, na hipótese de restar comprovada a incapacidade financeira da concessionária prestadora de serviço de transporte público, da responsabilização civil subsidiária do Município de Santo André por danos correspondentes às lesões sofridas pela consulente em decorrência do acidente de trânsito de que foi vítima, passível de ajuizamento de ação de cobrança;

c) validade, em âmbito nacional, da decisão proferida pelo Tribunal venezuelano desde que haja deferimento de pedido de homologação de sentença estrangeira pelo Superior Tribunal de Justiça;

d) impossibilidade de o casal de venezuelanos ser coagido pelo Poder Público a pagar o Imposto Territorial Rural, visto que sua condição se enquadra em hipótese de imunidade prevista na Constituição Federal;

e) juridicidade do procedimento de lavratura de auto de infração ambiental efetuado por agentes públicos do Município de Santo André em face do produtor rural, senhor Marcelo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João da Boa Vista, 9 de junho de 2020.

---

CAMILA MARIA MARCONDES

**Comentado [7]:** - Muito bom! Texto bem escrito, com clareza e objetividade. Bem referenciado, com obras clássicas e entendimento jurisprudencial.  
Nota: 2,0

---

GUILHERME DIAS COELHO

---

JOÃO LEONARDO SABINO