



## DECISÕES RELEVANTES DA TRMT

Edição n. 01

1ª Turma Recursal da SJMT/2ª Relatoria da 1ª Turma Recursal da SJMT

0007474-57.2019.4.01.3600 - Salário-Educação

CLASSE - RECURSO INOMINADO CÍVEL

TEMA SALÁRIO-EDUCAÇÃO

**EMENTA: TRIBUTÁRIO. SALÁRIO-EDUCAÇÃO. PRODUTOR RURAL COM INSCRIÇÃO NO CNPJ. INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA DEVIDA. RECURSO DO AUTOR DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA.**

1. Trata-se de recurso da parte autora contra sentença que julgou improcedente o seu pedido de repetição do indébito do salário-educação, haja vista que o produtor tem CNPJ. Disse a sentença: “no caso, a União comprova que o autor possui CNPJ na condição de sócio de empresa relacionada à atividade agrícola. Assim, de acordo com o entendimento do STJ, o pedido do autor não deve ser acolhido”.

2. A sentença deve ser mantida.

3. Conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso repetitivo (Tema 362), **“a contribuição para o salário-educação tem como sujeito passivo as empresas, assim entendidas as firmas individuais ou sociedades que assumam o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, em consonância com o art. 15 da Lei 9.424/96, regulamentado pelo Decreto 3.142/99, sucedido pelo Decreto 6.003/2006”**. O vocábulo que constitui o fato gerador é, portanto, “empresa em sentido amplo”, sendo indiferente a opção pelo regime SIMPLES NACIONAL de tributação.

4. Sobre o conceito ampliado de empresa e alcance do salário-educação, cito precedente:

“TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL DA FAZENDA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3 DO STJ. EMPREGADOR RURAL PESSOA FÍSICA INSCRITO NO CNPJ. SUJEIÇÃO PASSIVA À INCIDÊNCIA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONCEITO AMPLO DE EMPRESA.

1. Discute-se nos autos a sujeição do produtor rural pessoa física à incidência da contribuição ao Salário-Educação sobre a remuneração paga aos seus empregados.

**2. O conceito amplo de empresa para fins de incidência do Salário-Educação é adotado por esta Corte desde o julgamento do REsp 711.166/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 16/5/2006 e do REsp 842.781/RS, Primeira Turma, Rel. Min. Denise Arruda, DJ de 10.12.2007, de modo que os produtores rurais pessoas físicas constituídos sob a forma de pessoa jurídica mediante registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ se enquadram na sujeição passiva da exação, tendo esta Corte excepcionado apenas os produtos rurais pessoas físicas sem CNPJ.** Nesse sentido também: AgInt no REsp 1.786.468/SP, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 26/06/2019; AgInt no AREsp 883.529/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe de 30/05/2019; REsp 1.743.901/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe de 03/06/2019; EDcl no AgInt no REsp 1.719.395/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 22/04/2019; gInt nos EDcl no AREsp 824665/SP, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 17/3/2020.

**3. O acórdão recorrido aplicou na hipótese o conceito estritamente empresarial de empresa, contrariando a jurisprudência consolidada desta Corte a teor do REsp 1.162.307/RJ, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, DJe 2/10/2010, julgado na sistemática dos recursos especiais repetitivos, segundo a qual a legislação relativa ao Salário-Educação, respaldada pelo § 5º do art. 212 da Constituição Federal, adota um conceito amplo de empresa para fins de incidência da referida contribuição no qual estão compreendidas as firmas individuais ou sociedades que assumam o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, em consonância com o art. 15 da Lei 9.424/96, regulamentado pelo Decreto 3.142/99, sucedido pelo Decreto 6.003/2006. Portanto, deve ser reformado o acórdão de segundo grau para reconhecer a sujeição passiva do empregador produtor rural pessoa física inscrito no CNPJ à incidência do Salário-Educação sobre a folha de salários de seus empregados.**

**4. Recurso especial da FAZENDA NACIONAL provido.**

(REsp 1867438/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/11/2020, DJe 04/12/2020)”.  
[..]

**5. É inquestionável que a parte autora possui CNPJ, conforme dispôs a sentença. Observa-se que, para fins de planejamento tributário, o autor comercializa alguns produtos rurais mediante vinculação ao seu CPF, embora tenha sociedade em outros CNPJs e empregados, senão vejamos o Id 100334185: [..]**

**6. Não prepondera a argumentação de que o CNPJ está inativo ou não possui relação necessária com as atividades contidas nas notas fiscais.**

**7. Recurso desprovido. Sentença mantida.**

**8. Fica a parte autora condenada em honorários à razão de 10% sobre o valor da causa.**

---

**Voto do Juiz Fábio Henrique:**

**VOTO-VISTA**

No presente caso, a discussão gira em torno da incidência da contribuição ao salário-educação na



atividade exercida pelo produtor rural pessoa física nas situações em que este está vinculado a uma pessoa jurídica.

Sobre o assunto, entendo que nem sempre a vinculação do produtor rural pessoa física a uma pessoa jurídica implica na incidência da referida contribuição. O critério, em meu entender, deve ser o seguinte: no caso em que o autor seja produtor rural pessoa física e tenha CNPJ, o “salário-educação” será devido caso se demonstre a existência de planejamento tributário abusivo, consistente na cisão artificial, meramente formal, da atividade econômica da pessoa física e da pessoa jurídica somente para o fim de escapar à incidência do referido tributo. Assim, para incidência deste, é necessário que a pessoa jurídica à qual o produtor rural pessoa física esteja vinculado faça parte da mesma cadeia econômica produtiva de sua atividade como pessoa física, quando então fica evidente que a cisão entre as atividades da pessoa física e da pessoa jurídica é meramente formal, artificial, implicando em planejamento tributário abusivo.

Referida conclusão a que cheguei baseia-se em alguns precedentes que examinaram a fundo a questão e que, ao meu ver, deram uma solução satisfatória ao caso, que fica entre os dois limites de a) considerar que sempre que o produtor rural pessoa física tem vínculo com alguma pessoa jurídica ele será contribuinte do salário-educação e de b) considerar que o produtor rural pessoa física com vínculo com pessoa jurídica somente contribui em relação aos empregados vinculados a esta última e jamais em relação aos empregados vinculados à sua atividade econômica como pessoa física, sob qualquer circunstância.

Transcrevo trecho de precedente do TRF4 que me inspirou a adotar a presente posição:

*[...] sujeito passivo da contribuição social do salário-educação é o empresário individual, a sociedade empresária, a sociedade simples, a sociedade de economia mista, a empresa pública. Já a pessoa física não é contribuinte, a não ser sob o regime de empresário individual, inscrito na Junta Comercial. No âmbito rural pode complicar-se a definição de quem seja contribuinte, face a uma peculiaridade da nossa legislação, propícia a abusos. Com efeito, a legislação brasileira permite que o produtor rural assuma tanto a forma empresarial quanto a forma civil, o que quer dizer que ele tanto pode constituir-se em empresário individual ou sociedade empresária, registrados na Junta Comercial, quanto pode permanecer como pessoa física ou constituir sociedade simples registrada no Registro Civil das Pessoas Jurídicas. Isso se deve, segundo explica o Prof. Fábio Ulhoa Coelho, ao fato de que no Brasil as atividades rurais são exploradas como agroindústria (agronegócio) ou como simples agricultura familiar. No primeiro caso, emprega-se tecnologia avançada e mão-de-obra assalariada (permanente e temporária), enquanto no segundo caso trabalham o dono da terra e seus parentes, um ou outro empregado. Daí se segue que ao produtor rural foi facultado pela legislação optar, conforme seja sua situação, pelo regime empresarial, constituindo-se como “empresário”, devidamente registrado na Junta Comercial, ou pelo regime do direito civil (pessoa física ou sociedade simples).*

[...]

**Desse modo, o produtor rural pode fazer a opção por organizar-se sob a forma civil ou sob a forma empresarial. O que não pode, sob pena de incorrer em planejamento fiscal abusivo, é usar concomitantemente das duas formas jurídicas, a civil e a empresarial, apenas com a finalidade de recolher menos tributos. A respeito, são pertinentes as palavras de Marco Aurélio Greco, tributarista professor da FGV/SP:**

*Com a tese do abuso de direito aplicado ao planejamento fiscal, o que se está dizendo é que, havendo exclusivamente o motivo de fugir à tributação, o negócio jurídico será abusivo e seus efeitos fiscais poderão ser neutralizados perante o Fisco. Ou seja, sua aplicação não se volta a obrigar ao pagamento de maior imposto, mas sim a “inibir as práticas sem causa”, que impliquem menor imposto (GRECO, M. A. Planejamento fiscal e interpretação da lei tributária. São Paulo: Dialética, 1998. p. 134).*

*(TRF4, apelação cível nº 5002116-15.2015.4.04.7211/SC relator: Des. Federal Rômulo Pizzolatti, julgamento em 12/12/2017)*

Diante disso, é preciso fazer o cotejo entre as atividades descritas no CNPJ e as atividades descritas no cadastro de contribuintes da pessoa física.

No presente caso, observo que o CNPJ se refere a atividade econômica (cultivo de cana-de-açúcar) diversa da atividade como pessoa física (criação de bovinos), motivo pelo qual não há incidência do “salário-educação”.

Assim, acompanho a divergência.

---

1ª Turma Recursal da SJMT/2ª Relatoria da 1ª Turma Recursal da SJMT

RELATORA CLARA DA MOTA SANTOS PIMENTA ALVES

1002172-90.2020.4.01.3601 - Deficiente

CLASSE - RECURSO INOMINADO CÍVEL

TEMA BPC/LOAS

**EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. BPC/LOAS AO DEFICIENTE AUDITIVO. MISERABILIDADE CONSTATADA. IMPOSSIBILIDADE DE AFASTAMENTO DO CRITÉRIO DE BAIXA RENDA POR CONJECTURAS EM TORNO DE MOBILIÁRIO COMUM. RECURSO DO AUTOR PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA.**



1. Trata-se de recurso movido autor contra sentença que julgou improcedente o seu pedido de concessão de benefício assistencial ao deficiente. Alega que preenche os requisitos necessários à fruição do benefício.
2. A sentença, a seu turno, dispôs que o mobiliário da casa do irmão do autor teria TV tela plana e mobiliário que não condiz com a renda familiar declarada de R\$ 600,00 (auxílio-emergencial) recebido pelo autor. Transcrevo a fundamentação: “lado outro, as imagens juntadas, id. 383288394, evidenciam que o imóvel onde reside o autor é organizado e bem aparelhado de móveis e eletrodomésticos, com padrão muito superior ao da renda declarada. Segundo consta no laudo, o imóvel possui televisão, sofá, 2 camas de casal e uma de solteiro, 2 geladeiras, 2 guarda-roupas e acesso à internet ao custo mensal de R\$ 135 (cento e trinta e cinco) reais”.
3. A sentença merece ser reformada.
4. Observo que o laudo social confirma a renda familiar abaixo do defasado patamar de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo per capita, tratando-se de criança deficiente que requer cuidados e medicações especiais. Ocorre que o autor possui deficiência auditiva severa (vide laudo médico) e reside, de favor, na residência do irmão, tendo percebido renda precária de auxílio-emergencial. Eis o laudo social: *“que sempre trabalhou na lavoura, ajudando nos afazeres no sítio que residia com sua genitora Sra. Elizalnacio de Oliveira, mas devido que a mesma veio a falecer em março/2020 faz, diz que trabalhava de serviço gerais, atualmente está desempregado, devido ao problema de saúde, bem como sofre de pressão alta, visão direita e sua audição é comprometida (...) **que é solteiro, atualmente está morando sozinho, e que a residência é de seu irmão Jose Junior Inacio, pergunto sobre o sítio, diz que o irmãos irão vender a propriedade e fazer divisão do valor entre irmãos, conta que não possui condições financeiras para arcar com suas despesas (...) A casa é cedida, contém uma sala, dois quarto, uma cozinha, um banheiro, uma despensa e uma área na frente e fundo (...) relata que não tem renda e que atualmente depende do auxílio emergencial no valor R\$ 600,00, conta que recebe ajuda de sua irmã Sra. Ilzetelnacio (...) seu irmão Sr. Jose Junior recentemente providenciou esta casa para que o mesmo viesse morar até porque estava residindo na casa dos irmãos de favor, devido que teve que sair do sítio, pois seus irmãos estão tratando da venda do sítio”***. [Grifei].
5. Com efeito, o menor tem sobrevivido a base de doações, renda precária, nunca teve vínculos formais e vive em casa emprestada.
6. Friso que esta TR/MT não tem considerado o critério renda de modo absoluto, buscando compreender o que seria um parâmetro normativo que defina a miserabilidade para fins da política pública de BPC/Loas. Após idas e vindas legislativas e judiciais, ainda que haja vigência do parâmetro de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o voto condutor do RE nº. 580.963/PR manifestou ter havido **“um processo de inconstitucionalização que se deflagrou, um processo de inconstitucionalização do parágrafo 3º e cito, então, todas essas bolsas com base num quarto do salário mínimo: A criação do Bolsa Família, outros programas de ações de transferência da renda do Governo foram unificados, Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação, Bolsa Escola, Programa**

**Nacional de Acesso à Alimentação, Programa Nacional de Renda Mínima, todos esses agora com o critério de meio salário mínimo.** Assim, ainda que tenha sido firmada a constitucionalidade do parágrafo 3º do art. 20 da LOAS passou-se a permitir a sua mitigação ante o contexto fático de cada postulação”.

7. A despeito de ter sido objeto de medida cautelar em controle concentrado, certo é que alteração legislativa recente aumentou a renda per capita mínima para fruição do BPC/Loas. Segundo a Lei nº. 13.981/20, o limite para idosos e pessoas com deficiência terem acesso à prestação passou ao nível de meio salário mínimo (R\$ 522,50). Por fim, a Lei nº. 14.176/2021, passou a prever que, a partir de 2022, o regulamento da LOAS poderá formalmente ampliar o limite do benefício para ½ salário mínimo. Portanto, considerando-se que o critério legal já era ajustado pelo entendimento dos tribunais, de modo a considerar as realidades concretas, agora fica ainda mais claro que o estado de miserabilidade no Brasil é aquele experimentado pela parte autora.

8. Por outro lado, esta Turma Recursal tem afastado a descrição de mobiliário ordinário como razão para indeferimento do BPC/LOAS, porquanto a situação de vulnerabilidade deve ser aferida o mais objetivamente possível, sem se exigir uma aparência estereotipada do local de moradia como condição a ser demonstrada pelos seus postulantes ou que não possua bens de valor antigos. Prevalece, assim, o dado objetivo de que a família não possui renda ou está abaixo da linha demarcada pela legislação. De igual sorte, a presença de serviços básicos universais, de motocicletas e veículos antigos, não é causa legal erigida para a não concessão da prestação assistencial.

9. Recurso provido. Sentença reformada para conceder o benefício de BPC/LOAS, implantando-o com DIB na DER (13/17/2020). Condene o INSS na obrigação de pagar os valores atrasados ao autor, compreendidos entre a DIB e a DIP, os quais devem ser corrigidos segundo o Manual de Cálculos da Justiça Federal.

10. Presente a probabilidade do direito, revelado pela fundamentação acima, assim como o perigo do de dano decorrente da própria matéria previdenciária, concedo a tutela de urgência, devendo o INSS comprovar a implantação do benefício nos termos em que concedido, no prazo de 30 dias.

11. Sem honorários advocatícios.

---

1ª Turma Recursal da SJMT/2ª Relatoria da 1ª Turma Recursal da SJMT

RELATORA CLARA DA MOTA SANTOS PIMENTA ALVES

1000394-48.2021.4.01.3602 - Indenização por Dano Moral

CLASSE - RECURSO INOMINADO CÍVEL

FABIULA MARCIA MOTA X UNIÃO FEDERAL

Autuado em 30/04/2021

**EMENTA: SEGURO DEFESO. DEMORA NÃO JUSTIFICADA PARA PROCESSAMENTO DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO DE REGISTRO DE ATIVIDADE PESQUEIRA. RECURSO**



## PARCIALMENTE PROVIDO. INDENIZAÇÃO EM DANOS MORAIS AFASTADA. SENTENÇA DE EXTINÇÃO REFORMADA.

1. Trata-se de recurso do autor contra sentença que extinguiu, sem resolução de mérito, sua pretensão de emissão de Registro Geral de Atividade Pesqueira e de expedição definitiva de carteira de pescador e, analisando o mérito, rejeitou pedido de condenação da União no pagamento de indenização por danos morais. O Juízo a quo reputou que a parte autora estaria buscando uma sentença homologatória do acordo judicial proferida nos autos da Ação Civil Pública n. 1012078-89.2018.4.01.3400, que tramitou perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, sendo a sua conclusão a de que o juizado especial federal não é competente para a execução de julgados proferidos por outros órgãos, sendo, na atual conjuntura, desnecessária ação para obtenção de RGP.
2. Nas razões recursais e petição inicial, discorre o autor que demanda a sua carteira de pescador há anos, não obtendo sucesso junto à União. Refere que a falta da carteira lhe impede de obter os benefícios da ACP, o que foi confirmado pela negativa do INSS.
3. A sentença deve ser reformada no que toca ao RGP.
4. Entendeu a juíza de origem pela extinção do processo, porém existem pedidos autônomos em relação à ACP, haja vista que não há processamento pela União de documentação mínima que sequer permita ao autor postular os benefícios da ACP. Supero, assim, em caráter preliminar a extinção e passo à análise do mérito, por estar a causa madura para julgamento.
5. Primeiramente, a TNU, em caso em que se discutia a possibilidade de ingressar com ação individual paralela à Ação Civil Pública, firmou entendimento de que “a existência da Ação Civil Pública (ACP) 00023205920124036183 não retira dos particulares o interesse de ajuizar ações individuais objetivando o pagamento de passivo decorrente da revisão de benefício com base no art. 29, II, da Lei nº 8.213/91, sob pena de afronta ao princípio do acesso amplo à Justiça” (PEDILEF n. 00059555020104036302).
6. Em caso análogo ao dos autos (nº 7311-48.2017.4.01.3600), em sessão realizada em 10/2019, esta Turma Recursal manteve a sentença de procedência que condenou a União a promover o processamento do requerimento de Registro de Atividade Pesqueira formulado pelo autor.
7. Naqueles autos, como bem destacado pelo juiz sentenciante, fundamentação à qual me filio:

“Em que pese a edição da Portaria nº 1.275, de 26 de julho de 2017, da Secretaria de Aquicultura e Pesca, reconhecendo os protocolos de solicitação de registro inicial ou de entrega de relatório de manutenção de cadastro na categoria de pescador profissional, como documentos válidos para o pleno exercício da atividade de pesca, a própria norma esclarece que suas disposições não se aplicam para fins de requerimento de seguro-desemprego.

Conforme já assentado, tendo o Registro de Atividade Pesqueira (RGP) por finalidade não só conceder licença para a atividade de pescador profissional, mas também demonstrar a

regularidade da referida atividade para fins de obtenção de seguro-defeso, a restrição dos efeitos, promovido pela mencionada Portaria apenas a um dos seus fins, sem qualquer razão adequada e plausível, deixando sem solução aspecto crucial da vida profissional de atividade pesqueira, mantém insatisfeita a pretensão formulada nos autos.

Por consequência da ponderação realizada e tendo sido constatada a longa demora na análise requerimento formulado em 2014, a parte autora faz jus ao processamento do seu pedido de Registro de Atividade Pesqueira (RGP) no prazo assinalado por determinação judicial.

Superada a análise do pedido RGP – Registro de Atividade Pesqueira, passo ao julgamento do pedido de pagamento do benefício de seguro-defeso desde o requerimento do registro em 05/06/2014.”

**8.** Nestes termos, estando o autor em situação idêntica, concluo que ele tem direito ao processamento do requerimento de Registro de Atividade Pesqueira, no prazo de 30 (trinta) dias, oportunidade em que a União deverá avaliar o preenchimento dos requisitos para emissão ou não do Registro de Atividade Pesqueira.

**9.** Aponto que não há invasão do mérito administrativo, pois a União será condenada tão somente a processar o RGP, sem qualquer análise quanto à plausibilidade ou não do deferimento.

**10.** Por fim, quanto ao pedido de indenização por danos morais pela demora no processamento do pedido, tenho que este não merece prosperar. Ainda que o autor não tenha porventura recebido os benefícios de seguro-defeso, considero que houve transferência de responsabilidade entre órgãos governamentais, cabendo ao INSS tal pagamento. Certo é que, pelo acordo da ACP em questão, ele não seria necessário para a quitação do defeso. Não há, no quadro de instabilidade normativa e idas e vindas, se imputar à União o pagamento de indenização. De outra parte, a ação não contém adequado pagamento das GPS, tendo sido recolhido valor ínfimo e dissociado da produção, em forma que vem sendo rejeitada por outras Turmas Recursais: “não se desconhece a orientação jurisprudencial emanada da Turma Nacional de Uniformização - TNU, quanto à exigência de demonstração do recolhimento da contribuição previdenciária (Tema 59, PEDILEF 001737-16.2010.4.02.5167/RJ, posteriormente ratificado pelo PEDILEF 0501881-30.2013.4.05.8501/SE). **Resta, então, firmado o entendimento de que é indispensável o comprovante de pagamento da contribuição previdenciária, no caso de pescador artesanal, para concessão do seguro-desemprego nos períodos de defeso, nos termos da Lei n. 10.779/03. Nada obstante, há que se considerar que a previsão de demonstração de recolhimento da contribuição previdenciária não pode ser interpretada como sendo um ato aleatório, do acaso, sujeito à exclusiva vontade do contribuinte, como aqui se verifica. A prática do recolhimento em valor ínfimo, sem qualquer alusão à venda propriamente dita, se repete em centenas ou milhares de processos em apreciação perante este juízo recursal.** Neste ponto, cita-se a previsão do Relatório de Exercício de Atividade Pesqueira do Pescador Profissional Artesanal, contida na IN MPA 06/2012, onde descritos, pela parte interessada, elementos qualitativos e quantitativos do pescado apurado e comercializado em



determinado exercício, bem assim o número de dias de atividade, o que se constituiria em ponto de partida de verificação da regularidade do recolhimento contributivo, inexistente nos presentes autos.

12. Conclui-se, dessa forma, que notoriamente imprestável, para os fins do art. 2º, §2º, II, da Lei 10.779/2003, o recolhimento contributivo efetuado na GPS carreada ao processo. Indevida, portanto, a condenação do INSS quanto pagamento do seguro-desemprego a pescador artesanal à parte autora. 13. Prejudicado o pedido de indenização por danos morais, ante a ausência de ilegalidade a ser reparada”. [AGREXT 0023336-59.2019.4.01.3700, RUBEM LIMA DE PAULA FILHO, TRF1 - PRIMEIRA TURMA RECURSAL - MA, Diário Eletrônico Publicação 10/06/2020].

11. Recurso parcialmente provido. Sentença reformada, em parte, para condenar a União a promover o processamento do requerimento de Registro de Atividade Pesqueira formulado pela parte autora, no prazo de 30 (trinta) dias.

12. Sem custas e honorários.

---

RELATORA CAMILE LIMA SANTOS

1ª Turma Recursal da SJMT/3ª Relatoria da 1ª Turma Recursal da SJMT

0003904-02.2015.4.01.3601 - Adicional de Fronteira

CLASSE - RECURSO INOMINADO CÍVEL

União Federal X MARCOS TEODORO DA SILVA

Autuado em 15/10/2020

**(VOTO/EMENTA) ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. CÁCERES. INDENIZAÇÃO POR TRABALHO EM LOCALIDADES ESTRATÉGICAS. ART. 1º, § 2º, DA LEI 12.855/2013. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. NECESSIDADE DE ATO NORMATIVO REGULAMENTADOR. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE.**

1. Trata-se de recurso interposto pela UNIÃO, em face da sentença que julgou procedente o pedido para implantação da indenização prevista no art. 1º da Lei n. 12.855/2013 (indenização de fronteira) a servidor do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, lotado no Município de Cáceres, desde o exercício na localidade em questão ou vigência da Lei12855\2013.

2. A sentença deve ser reformada parcialmente.

3. O processo encontrava-se sobrestado na origem, no aguardo do julgamento do REsp 1.617.086.

4. Com a conclusão do referido julgamento, os autos foram remetidos a esta Turma Recursal, vindo-me conclusos.

5. Eis o teor do acórdão que transcrevo em sua integralidade:

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. INDENIZAÇÃO POR TRABALHO EM LOCALIDADES ESTRATÉGICAS, VINCULADAS À PREVEN-*

ÇÃO, CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E REPRESSÃO DE DELITOS TRANSFRONTEIRIÇOS. ART. 1º, § 2º, DA LEI 12.855/2013. AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO. NECESSIDADE DE ATO NORMATIVO REGULAMENTADOR. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 12, XXV, DA LEI 13.080/2015. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 211/STJ. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO, EM PARTE, E, NESSA PARTE, PARCIALMENTE PREJUDICADO, E, QUANTO AO REMANESCENTE, IMPROVIDO.

*I. Recurso Especial interposto contra acórdão publicado na vigência do CPC/2015, aplicando-se, no caso, o Enunciado Administrativo 3/2016, do STJ, aprovado na sessão plenária de 09/03/2016 (“Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do Novo CPC”). Com o advento do CPC/2015, o rito de processo e julgamento dos recursos especiais repetitivos passou a ser estabelecido nos arts. 1.036 a 1.041 do referido diploma normativo. De igual modo, no âmbito do Regimento Interno desta Corte, o tema está regulado nos arts. 104-A e 256 a 256-X do RISTJ. Em consonância com o disposto no art. 1.036, § 5º, do CPC/2015 e no art. 256, caput, do RISTJ, previu-se a necessidade de afetação de dois ou mais recursos representativos da controvérsia, exigência cumprida, no caso, em razão de também ter sido afetado o REsp 1.612.778/RS, que cuida do mesmo tema.*

*II. A controvérsia ora em apreciação, submetida ao rito dos recursos especiais representativos de controvérsia, nos termos dos arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015, cinge-se em estabelecer se a Lei 12.855/2013 – que prevê, em seu art. 1º, indenização destinada aos servidores públicos federais mencionados em seu § 1º, em exercício em unidades situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços – tem eficácia imediata, ou, se para a percepção da aludida indenização, há necessidade de ato normativo regulamentador de seu art. 1º, § 2º, a fim de definir tais localidades estratégicas.*

*III. Da leitura do art. 1º da Lei 12.855/2013 observa-se que, de forma clara, instituiu ela uma indenização a ser paga a servidores públicos da União, pertencentes às Carreiras e aos Planos Especiais de Cargos nela indicados, cujas atribuições estejam relacionadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão aos delitos transfronteiriços, e desde que esses servidores se encontrem em exercício em localidades estratégicas, a serem definidas em ato do Poder Executivo, por Município, devendo ser considerados, para tanto, os seguintes critérios: (i) a localização dos Municípios em região de fronteira e (ii) a dificuldade de fixação de efetivo (art. 1º, § 2º, I e IV, da Lei 12.855/2013).*

*IV. Assim, apesar de a Lei 12.855/2013 ter vinculado o direito indenizatório aos servidores nela mencionados, que estivessem em exercício em localidade estratégica vinculada à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços, deixou para a norma*



regulamentadora posterior, do Poder Executivo, a definição de tais localidades estratégicas, devendo ser levados em conta, para tal, dois critérios cumulativos, ou seja, a localização dos Municípios em região de fronteira, bem como a dificuldade de fixação de pessoal nessas localidades.

V. Com efeito, houve veto presidencial aos incisos II e III do § 2º do art. 1º do PL 4.264/2012, que originou a Lei 12.855/2013 – normas que previam, como critério para a definição de “localidade estratégica”, também a “existência de postos de fronteira, ou de portos e aeroportos de ou para outros países” (inciso II) e a “existência de unidades a partir das quais seja exercido comando operacional sobre os postos de fronteira” (inciso III) –, e ao art. 5º do referido Projeto de Lei, que determinava que a Lei entraria em vigor “na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2013”.

VI. O exame das razões do veto presidencial aos aludidos dispositivos legais conduz à exegese de que a teleologia da norma era a de privilegiar conjuntamente, na definição de “localidade estratégica”, os critérios de localização do Município em região de fronteira e de dificuldade de fixação de pessoal, além da necessidade de regulamentação da matéria por ato do Poder Executivo, que definisse as localidades estratégicas nas quais seria devida a indenização, aos servidores efetivos das Carreiras e Planos Especiais de Cargos na Lei mencionados, com exercício nas referidas localidades. De fato, os incisos II e III do § 2º do art. 1º do PL 4.264/2012 foram vetados, pelo Presidente da República, ao fundamento de que, “da forma como redigidos, os dispositivos ampliam os critérios para a definição das localidades estratégicas para fins de pagamento de parcela indenizatória, possibilitando a inclusão de áreas onde não haja dificuldade de fixação de servidores, o que representaria um desvirtuamento do objetivo original da medida, focada, sobretudo, nas regiões efetivamente fronteiriças”. De igual modo, restou vetado o art. 5º do PL 4.264/2012, porque “em contrariedade ao interesse público”, pois ignoraria “a necessidade de regulamentação da matéria, quanto às localidades estratégicas abrangidas, assim como sua natureza indenizatória”.

VII. A Lei 12.855/2013 contém norma de eficácia limitada, a depender, por conseguinte, de regulamentação. Na lição de HELY LOPES MEIRELLES, normas de eficácia limitada são “as leis que trazem a recomendação de serem regulamentadas, não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é *conditio juris* da atuação normativa da lei. Em tal caso, o regulamento opera como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando os seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo” (in *Direito Administrativo Brasileiro*. RT, 14ª ed., 1989, p. 108).

VIII. Em situação assemelhada – e respeitadas as especificidades –, esta Corte, ao tratar do Adicional de Atividade Penosa, em razão de desempenho de atividades em zona de fronteira, firmou a compreensão no sentido de que “a concessão do Adicional de Atividade Penosa aos servidores públicos federais depende de ‘termos, condições e limites previstos em regulamento’, evidenciado, assim, o caráter de norma de eficácia limitada do art. 71 da Lei

8.112/1990, porquanto a concessão da referida vantagem aos servidores públicos federais depende de regulamentação” (STJ, REsp 1.495.287/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 07/05/2015).

IX. No que respeita à alegada autoaplicabilidade da aludida Lei 12.855/2013, “este e. STJ já firmou entendimento no sentido de que ‘a indenização prevista na Lei 12.855/2013 ainda depende de regulamentação pelo Poder Executivo, de modo que não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, fixar o rol de servidores que a ela farão jus nem atribuir-lhes vantagem ou indenização correlatas” (STJ, AgInt no AREsp 1.020.717/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/05/2017). Nesse sentido: STJ, AgInt no REsp 1.583.665/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/09/2016; AgRg no AREsp 826.658/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/05/2016; AgInt no REsp 1.617.046/PR, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 22/11/2016; STF, AgRg no ARE 1.021.861, Rel. Ministro EDSON FACHIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/10/2017; AgRg no ARE 988.452, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/04/2017.

X. A corroborar tal compreensão, verifica-se que o Poder Executivo, em 06/12/2017 (DOU de 07/12/2017), regulamentou a Lei 12.855/2013, por meio dos Decretos 9.224 (Carreira de Policial Federal e Plano Especial de Cargos do Departamento da Polícia Federal), 9.225 (Carreira de Auditoria-Fiscal do Trabalho), 9.226 (Carreira de Fiscal Federal Agropecuário), 9.227 (Carreira Tributária e Aduaneira da Receita Federal e Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda) e 9.228 (Carreira de Policial Rodoviário Federal e Plano Especial de Cargos do Departamento da Polícia Rodoviária Federal), tendo sido publicadas, em 20/12/2017, as correspondentes Portarias 455, 458, 457, 459 e 456, de 19/12/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, relacionando os Municípios que foram definidos, como localidades estratégicas, para fins da percepção da aludida indenização, todos os referidos atos normativos com vigência a partir de sua publicação. Notícia o Sindicato autor que, em consequência, foi implantada, em folha de pagamento dos substituídos, a partir de janeiro de 2018, a Indenização por Trabalho em Localidade Estratégica, com o pagamento dos valores referentes aos dias trabalhados em dezembro de 2017 e janeiro de 2018.

XI. Na inicial, a parte autora formulou, no mérito, os pedidos de condenação da União a implantar, em folha de pagamento dos substituídos – Agentes, Escrivães e Papiloscopistas da Polícia Federal, lotados e em exercício na Delegacia de Polícia Federal de Foz do Iguaçu –, a Indenização por Trabalho em Localidade Estratégica, prevista na Lei 12.855/2013, bem como a pagar os valores retroativos da aludida vantagem, desde a entrada em vigor da referida Lei 12.855/2013, com os acréscimos legais.

XII. Quanto ao pedido de implantação, em folha de pagamento dos substituídos, da aludida Indenização por Trabalho em Localidade Estratégica, a pretensão perdeu o seu objeto e o



*Recurso Especial restou prejudicado, no particular, com a regulamentação da matéria, em dezembro de 2017, e o pagamento das diferenças remuneratórias, a partir da aludida data, incluindo a referida Portaria 455, de 19/12/2017, o Município de Foz do Iguaçu como localidade estratégica, para os fins da mencionada Lei 12.855/2013.*

*XIII. A tese de violação ao art. 12, XXV, da Lei 13.080/2015 não merece ser conhecida, por falta de prequestionamento, incidindo, no caso, a Súmula 211/STJ.*

*XIV. Tese jurídica firmada: “A Lei 12.855/2013, que instituiu a Indenização por Trabalho em Localidade Estratégica, é norma de eficácia condicionada à prévia regulamentação, para definição das localidades consideradas estratégicas, para fins de pagamento da referida vantagem”.*

*XV. Caso concreto: Recurso Especial conhecido, em parte, e, nessa parte, parcialmente prejudicado, e, quanto ao remanescente, improvido.*

*XVI. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).*

**6.** O Poder Executivo regulamentou a Lei 12.855/2013, por meio do Decreto 9.228, Portaria 455, de 19/12/2017, em que foram definidos os municípios contemplados como sendo de “localidades estratégicas”, dentre eles **Cáceres**, para fins de percepção da aludida indenização.

**7.** Assim, a partir da vigência daquela Portaria e, uma vez que o Município de Cáceres foi considerado como sendo de localidade estratégica, **tem o autor(a) direito ao recebimento do adicional de fronteira, durante o período em que esteve/estiver lotado naquele Município, tendo como termo inicial a entrada em vigor da norma que regulamenta a Lei n. 12.855/2013, qual seja, Decreto nº 9.228/2017 e respectiva Portaria, publicada em 19/12/2017, descontados, por óbvio, os valores eventualmente já recebidos em sede administrativa.**

**8.** Quanto ao mais, não há que se falar em recebimento de valores anteriores a esta data (19/12/2017), a título de Indenização por Trabalho em Localidade Estratégica, por ausência de norma regulamentadora, conforme decidiu o STJ (REsp 1.617.086).

**9. Recurso conhecido e provido em parte.**

**10.** Sem custas e sem honorários.

