

1ª Vara da Justiça Federal em Tupã
Processo n.: 0000067-87.2012.403.6122
Autor: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Réu(s): UNIÃO FEDERAL
PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A

Vistos etc.

Trata-se de ação civil pública, proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** (MPF) em face da **UNIÃO FEDERAL** e da empresa **PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A**, cujo pedido cinge-se a compeli-los a promover e elaborar Plano de Assistência Social (PAS), relativo às safras do setor sucroalcooleiro, apresentando-o ao Ministério da Agricultura e à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT – vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego), na forma prevista na legislação, devendo a aplicação dos recursos recair em Assistência Média e Hospitalar (preventiva, curativa e reabilitacional), Assistência Farmacêutica, Assistência Odontológica (preventiva, curativa e reabilitacional), Assistência Social, visando a erradicação do trabalho infantil, Assistência Educativa, Assistência Educacional, Assistência Recreativa e Auxílios complementares, mantendo contabilidade específica e contas bancárias exclusivas para a gestão dos recursos.

Segundo o MPF, a Lei n. 4.870, de 1º de dezembro de 1965, nos seus artigos 35, 36 e 37, previu o Programa de Assistência Social do setor sucroalcooleiro, obrigando produtores a aplicarem percentu-

ais incidentes sobre o preço oficial do saco de açúcar ou sobre o litro oficial de álcool, individualmente ou por meio de suas respectivas associações de classe, em prol da assistência médica, hospitalar, farmacêutica e social dos trabalhadores industriais e agrícolas das usinas, das destilarias e dos fornecedores.

Referida lei, regulamentada pelo Decreto-lei n. 308, 28 de fevereiro de 1967, seguido da Resolução n. 7, de 18 de julho de 1980, do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), órgão extinto pela Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, não estaria sendo cumprida por ausência de fiscalização pela União e de apresentação do plano do PAS pelas empresas do setor.

No entender do MPF, a Lei n. 4.870/65 teria sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988, tal como Parecer da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional n. 1.941/2001, que substituiu o de n. 738/98 (que dava pela sua não recepção pela nova ordem constitucional), inclusive com ratificação pela Lei n. 9.528/97, ao dar redação à alínea “o” do § 9º do art. 28 da Lei n. 8.212/91.

Por conta do exposto, o MPF requereu fosse a tutela jurisdicional antecipada, a fim de obrigar a ré Destilaria Flórida Paulista – Floralco Ltda. a promover e apresentar o Plano de Assistência Social para o setor, sob pena de multa diária, submetido à fiscalização da União Federal. O pedido de antecipação dos efeitos da tutela foi indeferido, conforme decisão de fl. 41.

Citada, a empresa **PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A** contestou o pedido, suscitando preliminares de inadequação da Ação Civil Pública ante a natureza tributária do pedido e ilegitimidade ativa do MPF e, no mérito, rogou fosse o pedido julgado improcedente.

Segundo a União Federal, que contestou o feito às fls. 88/109, preliminarmente, o pedido de estruturação de órgãos administrativos é juridicamente impossível e, no mérito, aduziu que não há omissão ilícita

por parte da Administração a ensejar controle judicial, haja vista a desestruturação administrativa relativamente à fiscalização das atividades da indústria canavieira, inclusive referente à fiscalização do PAS, situação que se agravou com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e do cargo de Fiscal de Tributo do Açúcar e do Alcool. Juntou legislação às fls. 111/149.

O MPF manifestou-se em réplica, reiterando o pedido de antecipação da tutela jurisdicional.

É o sucinto relatório.

Julgamento antecipado da lide:

Conheço diretamente do pedido, porquanto desnecessária dilação probatória, restringido-se a lide à questão de direito e incidente, pois, a hipótese do art. 330, I, do CPC.

Preliminares suscitadas pelas Rés:

Conheço e afasto as preliminares levantadas pelas rés.

Versando a demanda a implantação de programa de assistência social aos trabalhadores do setor sucroalcooleiro, sob obrigatória fiscalização da União, a natureza coletiva da pretensão é evidente, pois identificado grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas com a parte contrária por relação jurídica de base (art. 81, II, do CDC) que, neste caso, decorre do contrato de trabalho celebrado entre a empresa Ré e seus trabalhadores.

É dizer, o MPF atua na tutela de direito transindividual de natureza indivisível (direito social de uma categoria específica de pessoas), sendo a Ação Civil Pública o veículo processual adequando à tutela dessa pretensão. E a Constituição Federal de 1988 outorgou a este órgão a

missão de defender, além da ordem jurídica e do regime democrático, os interesses sociais, na clara dicção do *caput* do seu art. 129.

A eventual natureza tributária da contribuição, mesmo que acolhida no mérito da ação, não ensejaria a ilegitimidade do MPF nem consubstanciaria falta de interesse de agir. Isso porque não está o MPF pleiteando judicialmente o recolhimento de exação (mera causa de pedir), mas a implantação de programa de assistência previsto em lei (efetivo pedido). Daí que tem legitimidade o MPF, na forma do art. 6º, VII, *d*, da Lei Complementar 75/1993 e do art. 81, par. único, da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Por outro lado, não obstante a ordem jurídica a pretensão formulada pelo MPF, configura um *sem-sentido* falar-se em impossibilidade jurídica do pedido. Sabe-se que o sistema jurídico, de forma excepcionalíssima, quase não mensurável, impede seja determinada pretensão deduzida em juízo (por exemplo, dívida de jogo). No caso em apreço, a pretensão formulada pelo MPF não encontra óbice na ordem jurídica, sendo, pois, juridicamente possível.

Ressalto, outrossim, que a competência desta Justiça Federal para o julgamento da presente demanda é inconteste, haja vista a presença da União no pólo passivo, caracterizando-se a hipótese do art. 109, I, da CF/88.

Do mérito:

No mérito, para o que interessa ao caso em apreço, dispõem os arts. 35 a 37 da Lei n. 4.870, de 1º de dezembro de 1965:

“Art. 35. A parcela resultante do percentual estabelecido na alínea b do art. 23¹ será aplicada em programas de assistência social aos trabalhadores da agro-indústria canavieira, tendo por objeto:

a) higiene e saúde, por meio de assistência médica, hospitalar e farmacêutica, bem como à maternidade e à infância, complementando a assistência prestada pelas usinas e fornecedores de cana;

b) complementação dos programas de educação profissional e de tipo médio gratuitas;

c) estímulo e financiamento a cooperativas de consumo;

d) financiamento de culturas de subsistência, nas áreas de terras utilizadas pelos trabalhadores rurais, de acordo com o disposto no art. 23, do Decreto-lei nº 6.969, de 19 de outubro de 1944;

e) promoção e estímulo de programas educativos, culturais e de recreação.

Art. 36. Ficam os produtores de cana, açúcar e álcool obrigados a aplicar, em benefício dos trabalhadores industriais e agrícolas das usinas, destilarias e fornecedores, em serviços de assistências médica, hospitalar, farmacêutica e social, importância correspondente no mínimo, às seguintes percentagens:

a) de 1% (um por cento) sobre preço oficial de saco de açúcar de 60 (sessenta) quilos, de qualquer tipo, revogado o disposto no art. 8º do Decreto-lei nº 9.827, de 10 de setembro de 1946;

b) de 1% (um por cento) sobre o valor oficial da tonelada de cana entregue, a qualquer título, às usinas, destilarias anexas ou autônomas, pelos fornecedores ou lavradores da referida matéria;

c) de 2% (dois por cento) sobre o valor oficial do litro de álcool de qualquer tipo produzido nas destilarias.

§ 1º Os recursos previstos neste artigo serão aplicados diretamente pelas usinas, destilarias e fornecedores de cana, individualmente ou através das respectivas associações de classe, mediante plano de sua iniciativa, submetido à aprovação e fiscalização do I.A.A.

§ 2º Ficam as usinas obrigadas a descontar e recolher, até o dia 15 do mês seguinte, a taxa de que trata a alínea "b" deste artigo, depositando seu produto em conta vinculada, em estabelecimento indicado pelo órgão específico da classe dos fornecedores e à ordem do mesmo.

¹ Art 23. As parcelas referidas nas letras a e b do artigo anterior terão a seguinte aplicação:

a) até 70% (setenta por cento) para investimento na agricultura, compreendendo pesquisa, experimentação, transporte, mecanização, irrigação, fomento e aperfeiçoamento de padrões, e, na indústria compreendendo investimento e financiamento para realocização, fusão, equipamento e reequipamento de usinas, destilarias e financiamento de fábricas de sub-produtos e derivados;

b) até 10% (dez por cento) para financiamento e custeio de serviços de assistência aos trabalhadores da agro-indústria canavieira e seus dependentes;

c) o saldo para complementar o financiamento da entresafra, e de adubos a fornecedores de cana.

[\(Revogado pelo Decreto-Lei nº 308, de 28.2.1967\).](#)

O descumprimento desta obrigação acarretará a multa de 50% (cinquenta por cento) da importância retida, até o prazo de 30 (trinta) dias, e mais 20% (vinte por cento) sobre aquela importância, por mês excedente.

§ 3º A falta de aplicação total ou parcial, dos recursos previstos neste artigo, sujeita o infrator à multa equivalente ao dobro da importância que tiver deixado de aplicar.

Art. 37. Na execução do programa de assistência social, o I.A.A. coordenará, sempre que possível, sua atividade com os órgãos da União, dos Estados e dos Municípios e de entidades privadas que sirvam aos mesmos objetivos e procurará conjugá-la com os planos de assistência de que trata o artigo anterior”.

Pelo que se tem, a Lei n. 4.870/65 contemplou os trabalhadores do setor canavieiro com o Programa de Assistência Social (PAS), cujos objetivos foram fixados no art. 35 do referido ato normativo. Para fazer frente às inelutáveis despesas, o legislador delineou a fonte de recursos, cuja renda advinha de percentuais incidentes sobre o açúcar, a cana e o álcool comercializados pelo respectivo setor.

Anote-se que o Decreto-lei n. 9.827, de 10 de setembro de 1946 (art. 8º), já previa um programa assistencial voltado aos trabalhadores do setor sucroalcooleiro, tendo recebido apenas novos contornos jurídicos pela Lei n. 4.870/65, cujo art. 36 foi ratificado pelo Decreto-lei n. 308/67 (art. 8º).

Dessarte, para o deslinde da controvérsia, mister a análise da natureza jurídica desse programa, bem como de sua recepção pela ordem constitucional de 1988.

Embora exista certa controvérsia sobre a natureza jurídica do programa assistencial previsto na Lei 4.870/1965, tenho que não ostenta ele natureza tributária, mas de obrigação de fazer de cunho social, com todas as implicações daí decorrentes.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, ao inaugurar o Título “Da Ordem Social”, estatui que “a ordem social tem como

base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais” (art. 193).

Logo em seguida, ao tratar da Seguridade Social, prescreve em seu art. 194 que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”, competindo ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos, dentre outros: seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, equidade na forma de participação no custeio, e diversidade da base de financiamento.

Ora, a obrigação prevista na Lei 4.870/1965, arts. 35 e 36, afina-se perfeitamente com os valores e princípios previstos constitucionalmente para a Ordem Social e a Seguridade Social. Privilegia o valor trabalho, ao prever para os trabalhadores do setor sucroalcooleiro a realização de direitos sociais inerentes à saúde, higiene, educação, cultura, recreação, cooperativismo, além de serviços de assistências médica, hospitalar, farmacêutica e social; integra-se à Seguridade Social e a seus objetivos, sendo seletiva ao distribuir os benefícios do programa a esses específicos trabalhadores, que a eles fazem jus diante da árdua faina a que se dedicam.

Além disso, a Seguridade Social não obtém seus recursos unicamente dos orçamentos públicos ou das contribuições sociais, porquanto o princípio da solidariedade que lhe rege impõe também à sociedade, *nos termos da lei*, o seu financiamento (art. 195, *caput*, da CF/88), realizando a Lei 4.870/1965 os objetivos da equidade na forma de participação no custeio e da diversidade da base de financiamento atribuindo ao abastado setor canavieiro a realização do programa assistencial de seus trabalhadores. Atende também ao postulado da função social da propriedade (e das empre-

sas) mas, sobremaneira, consagra o valor da dignidade da pessoa humana (arts. 1.º, III e IV; 5.º, XXIII; 170; e 193, todos da CF/1988).

N'outro vértice, por não ter os cofres públicos como destinatário, a obrigação prevista na Lei 4.870/1965 não atende à consagrada definição de tributo prevista no art. 3.º, do Código Tributário Nacional. Nesse sentido, primoroso Voto proferido pelo Exmo. Juiz Federal Rubens Calixto na Apelação Cível 0001500-45.2006.4.03.6120/SP, publicado em 14/12/2011, do E. Tribunal Regional Federal da 3.ª Região.

Assim, não ostentando natureza tributária, mas de obrigação de fazer de índole assistencial², o P.A.S. foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, conferindo concretude aos valores constitucionais da Ordem Social e sendo, pois, obrigatório *ex vi legis*.

E a fonte de recursos para o custeio do P.A.S. encontra-se delineada no art. 36, *caput*, da Lei 4.870/1965, que prevê percentuais mínimos a serem aplicados (de 1% a 2%) sobre o “preço oficial” do saco de açúcar de 60 (sessenta) quilos, da tonelada de cana e do litro de álcool, cujos valores “*serão aplicados diretamente pelas usinas, destilarias e fornecedores de cana, individualmente ou através das respectivas associações de classe, mediante plano de sua iniciativa, submetido à aprovação e fiscalização do I.A.A.*”.

Nessa senda, cumpre consignar que não vigora mais, como base de cálculo da obrigação alusiva ao P.A.S., o “preço oficial” previsto na Lei 4.870/1965 pois, a partir da Portaria n. 294/1996, do Ministério da Fazenda, os preços acima mencionados passaram ao regime de preços liberados, o que não retira validade ao comando legal, conforme reconheceu o

² Vide, a respeito, a posição da Advocacia-Geral da União referida às fls. 50/51, do apenso, no mesmo sentido da conclusão deste julgador.

próprio Ministério da Fazenda, por meio do Parecer PGFN/CAF/nº 1.941/2001 (fls. 17/26, dos autos em apenso).

Isso porque, antes da liberação dos preços, o M.I.C.T. editou a Portaria 304/1995, prevendo que “considera-se preços oficiais: a) o saco de açúcar de qualquer tipo, de cinquenta quilos, ainda que acondicionado em sacos de pesos diferentes: o seu preço de liquidação, excluídos os tributos e outros encargos sobre eles incidentes; b) da tonelada de cana: o seu preço básico estadual, no campo; c) do litro de álcool de qualquer tipo: o preço de venda, excluídos os tributos e outros encargos sobre eles incidentes”.

Ainda que assim não fosse, a obrigação de fazer o P.A.S. subsiste à base do preço de mercado dos produtos canavieiros, pois a retirada destes do regime de controle de preços estatal em nada abalou a vigência do art. 36, da Lei 4.870/1965, ante o princípio da hierarquia das leis, não podendo a edição de Portaria por Órgão do Poder Executivo revogar o texto de Lei Ordinária. O essencial, na redação do artigo 36 da Lei nº 4.870/65, não é expressão “preço oficial”, mas sim a idéia de *preço*, de modo que as contribuições previstas nos art. 36 e 64 da Lei 4.870/65 não perderam sua base de cálculo, visto que existe uma expressão econômica que permite a sua quantificação: o preço de mercado.

Na mesma linha, penso que não pode ser acolhido o argumento de que a citada lei onera apenas um segmento social, na medida em que este segmento utiliza a força de trabalho dos destinatários da ação social em comento, o que afasta qualquer objeção calcada no princípio da isonomia ou no princípio da razoabilidade ou proporcionalidade.

Também não socorre as Rés a alegação de que, com a extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA, a obrigação relativa ao P.A.S. deixou de ser exigível. Extinto o IAA por força da Lei nº 8.029/1990, o planejamento e exercício da ação governamental das atividades

do setor agroindustrial canavieiro percorreu vários Ministérios até chegar à esfera de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por força do art. 27, I, "p", da Lei nº 10.683/2003 e art. 1º, XV, da Estrutura Regimental do MAPA, aprovada pelo Decreto nº 5.351/2005, motivo pelo qual essas atribuições atualmente pertencem à União.

Nessa esteira, enquanto subsistente a previsão legal do P.A.S. do setor sucroalcooleiro, deve a União exercer a fiscalização e análise dos respectivos programas, na forma da Lei 4.870/1965, art. 36, § 1º, atividade que não é cumprida, sendo irrelevante para esse fim a extinção do IAA. Não se trata de impor um dever de fiscalização *ad aeternum*, mas de fiscalização enquanto vigente a norma (ou, parafraseando o poeta, que “seja eterno enquanto dure” esse dever).

A propósito, confira-se as informações prestadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) ao Autor desta ação (fls. 44/52, do apenso), dando conta de que “somente tem efetivado outras providências, inclusive a fiscalização dessas atividades (Lei 4.870/1965 – art. 36, § 1º), mediante determinações judiciais” (fl. 52, do apenso).

Ademais, tendo a União reconhecido que não efetua as providências relativas ao P.A.S., exceto mediante determinação judicial, e tendo o Convênio por ela firmado com o Estado de São Paulo (fls. 114/117, do apenso) – a fim de estabelecer ações conjuntas de forma a permitir a análise e a fiscalização do P.A.S. – perdido sua vigência em 15 de setembro de 2000, resta a conclusão de que, desde esta data (ano de 2000), as ações relativas ao programa não são implementadas ou fiscalizadas pelo Poder Público nesta unidade federativa.

Patente, pois, a omissão administrativa da União na fiscalização dos P.A.S.'s do setor sucroalcooleiro, não havendo que se falar em improcedência do pedido de criação de órgãos administrativos, pois

não é esse o objeto da inicial, que visa a compelir a União a exigir e analisar os Planos de Assistência Social, bem como fiscalizar seu fiel cumprimento.

Por isso, e partindo do pressuposto de que a União já dispõe de órgão e agentes (integrantes da estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA) para o desempenho das funções relacionadas ao P.A.S., torna-se desnecessário provimento jurisdicional para que esse ente político estruture um setor exclusivamente para tal mister, o que inclusive atentaria contra a separação e independência dos Poderes da República (arts. 2.º e 84, da CF/1988).

Por oportuno, cumpre asseverar que, nos termos do art. 36, § 3º, da Lei 4.870/1965, “a falta de aplicação total ou parcial, dos recursos previstos neste artigo, sujeita o infrator à multa equivalente ao dobro da importância que tiver deixado de aplicar”. Trata-se da *sanção* imposta pelo ordenamento jurídico ao descumprimento da norma, tornando-a assim imperativo autorizante a reger o presente caso, cuja procedência é de rigor, na esteira de farta e abalizada Jurisprudência³.

Finalizando, observo que a satisfatória execução do julgado recomenda a manutenção de contabilidade específica para os recursos do P.A.S., bem como conta bancária exclusiva para esse fim, indispensáveis para o efetivo controle e fiscalização das atividades da empresa ré.

Dispositivo:

Posto isso, resolvo o mérito da lide, nos termos do art. 269, I, do C.P.C., julgando **PROCEDENTE** o pedido inicial para condenar:

³ A respeito, confira-se o julgamento do E. TRF da 3.ª Região no AGRAVO REGIMENTAL EM APELAÇÃO CÍVEL Nº 0002753-53.2006.4.03.6125/SP, de relatoria do Exmo. Desembargador Federal Walter do Amaral, em Acórdão de 28 de fevereiro de 2012.

a) a União Federal a exigir, analisar (aprovando ou rejeitando) e fiscalizar o cumprimento dos Planos de Assistência Social (P.A.S.) pela empresa PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A, em relação à presente (2012) e futuras safras; e

b) a ré PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A a realizar os depósitos a que se refere o § 2.º, do art. 36, da Lei 4.870/1965, bem como a elaborar e executar o Plano de Assistência Social (P.A.S.) nos termos desta Lei, em relação à presente (2012) e às futuras safras, apresentando-o(s) ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – M.A.P.A. –, e mantendo contabilidade específica para esses recursos, bem como conta bancária exclusiva para esse fim.

Considerando a verossimilhança das alegações iniciais, conforme a fundamentação desta sentença, e o perigo que a demora no desfecho da lide pode causar aos trabalhadores a serem beneficiados com o Plano de Assistência Social (P.A.S.), que desde o ano 2000 (pelo menos) não é executado ou fiscalizado pelas Rés, com esteio no art. 461, § 4º, do Código de Processo Civil e no art. 11 da Lei nº 7.347/85, **defiro parcialmente a antecipação dos efeitos da tutela**, a fim de, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil Reais), impor: a) à UNIÃO o dever de, em 60 dias, exigir, analisar e fiscalizar a aplicação dos recursos do P.A.S. (Plano de Assistência Social) pela empresa PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A, relativo à presente e futuras safras; b) à empresa PARAPUÃ AGROINDUSTRIAL S/A a obrigação de, em 60 dias, elaborar Plano de Assistência Social (P.A.S.) relativo à presente e futuras safras, apresentando-o ao órgão federal competente (M.A.P.A.), bem como efetivar a aplicação das quantias devidas a esse título nos moldes do art. 36 da Lei 4.870/65, com manutenção de contabilidade específica para os recursos e de conta bancária exclusiva para esta finalidade.

Custas *ex lege*. Incabível condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/85, sistematicamente interpretado, pois não há má-fé por parte das requeridas. Se o Ministério Público, em sede de ação civil pública, não paga honorários, com exceção dos casos de má-fé, também não deve recebê-los, senão de quem age de má-fé (Nesse sentido: STJ, RESP 785.489/DF, rel. Min. Castro Meira).

Publique-se, Registre-se e Intimem-se. Cumpra-se.

Tupã, 13 de julho de 2012.

BRUNO SANTHIAGO GENOVEZ
JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO