

388


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

1.^a Vara Federal de Jales/SP
Ação Civil Pública
Autos n.^o 0001043-59.2010.403.6124
Autor: Ministério Público Federal
Réu: Destilaria Generalco S/A e União Federal

SENTENÇA

Trata-se de ação civil pública, com pedido de antecipação da tutela, proposta pelo Ministério Público Federal – MPF em face Destilaria Generalco S/A e União Federal, já qualificados nos autos, visando à tutela de direitos difusos e coletivos. Esclarece o autor, de início, que *"a presente ação civil pública tem por objeto a imposição de obrigação de fazer ao réu, produtor de açúcar e/ou álcool da região abrangida por esta Subseção da Justiça Federal, consistente na elaboração e execução do Plano de Assistência Social (PAS) em favor dos trabalhadores do setor sucroalcooleiro, nos termos da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965. A presente ação visa, também, obrigar a União a cumprir com o seu dever legal de exigir a apresentação dos Planos de Assistência Social por parte dos produtores de açúcar e/ou álcool, ora réu, bem como por parte de todos os produtores de cana da região de abrangência desta Subseção Judiciária, além de analisar, aprovando ou não, os citados planos e fiscalizar seu fiel cumprimento."*

Discorre acerca de sua legitimidade para a propositura da presente ação civil pública, destacando que o Ministério Público tem como função institucional a proteção dos direitos difusos e coletivos, com fulcro no art. 129, inciso III, da Constituição Federal; art. 5º, inciso III, alínea "e" e art. 6º, inciso VII, alínea "d", ambos da Lei Complementar 75/1993; e art. 1º, inciso IV e art. 5º, inciso I, ambos da Lei 7.347/85. Salienta que o direito à implantação e correta execução do Plano de Assistência Social – PAS constitui direito coletivo, nos termos do art. 81, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Isto porque o direito referente ao PAS pertence a toda a categoria de trabalhadores do setor sucroalcooleiro, sendo que a relação jurídica base consiste no contrato de trabalho que tais trabalhadores possuem com a parte contrária, ou seja, com os produtores de cana, açúcar e álcool. Esclarece que as obrigações relativas ao PAS não têm natureza tributária, mas sim social e coletiva. Desse modo, a ação civil pública seria instrumento processual adequado para exigir a sua observância. Aponta que a Destilaria Generalco S/A, por ser empresa produtora de açúcar e álcool e/ou cana, tem legitimidade para figurar no polo passivo da presente ação, por força do art. 36 da Lei 4.870/65. Outrossim, caberia a União aprovar ou não os Planos de Assistência Social apresentados pelos produtores de cana, açúcar e álcool, bem como fiscalizar a sua efetiva execução, uma vez que o art. 27, inciso I, alíneas "o" e "p" da Lei 10.683/2003 estabelece ser incumbência do Ministério


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, as questões relativas à "política relativa ao café, açúcar e álcool" e ao "planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial e canavieiro". Indica, também, a Justiça Federal como competente para o processamento e julgamento da demanda, na medida em que a União Federal está no polo passivo da lide.

Narra que o incluso procedimento administrativo destinou-se a averiguar o cumprimento da correta implantação e execução do PAS, instituído pelo art. 36 da Lei 4.870/65, pelos produtores de açúcar e álcool da região abrangida por esta Subseção Judiciária, assim como a omissão da União Federal em cumprir com o seu dever legal de aprovar e fiscalizar na execução do citado plano. Em resposta aos ofícios do autor, a empresa ré informou, em síntese, como justificativa, que a aludida norma não havia sido recepcionada pela Constituição Federal e que havia sido extinto o Instituto do Açúcar e do Álcool - IAA, responsável pelas funções de orientar, fiscalizar e determinar os preços da cana, do açúcar e do álcool, o que provocou o desaparecimento do preço oficial da, em tese, obrigação tributária. Discordando da justificativa apresentada, o autor fundamenta a sua ação sustentando a irrelevância da extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool, já que as atribuições que incumbiam à autarquia foram transferidas a sucessivos órgãos, cabendo, atualmente, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assevera que o PAS continua em vigor, haja vista ter sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Defende que as obrigações relativas ao PAS não possuem natureza tributária, e sim social, consistindo em ação social do setor privado com vistas à implementação da assistência social aos trabalhadores do setor sucroalcooleiro. Enaltece a irrelevância da liberação dos titulados "preços oficiais", defendendo que não houve a extinção da obrigação de elaborar e executar o plano de assistência em prol dos trabalhadores da agroindústria canavieira. Lança luzes sobre a posição dos tribunais frente ao tema.

Requer a concessão de medida liminar para que: a) seja determinada à empresa ré a realização dos depósitos de que trata o § 2º do artigo do art. 36 da Lei 4.870/65, já nesta safra e de imediato; b) imponha-se à empresa ré a obrigação de elaborar, no prazo de 60 dias, o Plano de Assistência Social, nos termos da Lei 4.870/65, relativo à presente safra, apresentando-o ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego, devendo, ainda, efetivarem e aplicarem as quantias relativas a título de PAS, na forma prevista na legislação, mantendo, para isso, contabilidades específicas e contas bancárias exclusivas para este fim, sob pena de serem aplicadas as penalidades previstas naquela lei; c) seja obrigada a União Federal a exigir, analisar e fiscalizar a apresentação dos Planos de Assistência Social pela empresa ré, bem como para, no prazo de 60 dias, estruturar o setor responsável por tais tarefas, estendendo a sua fiscalização a todos os produtores de cana-de-açúcar da área de abrangência desta Subseção Judiciária; d) seja aplicada a cominação de multa diária em valor estipulado não inferior a R\$ 20.000,00, por dia, para o caso de descumprimento da ordem judicial.

389


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Por fim, e como provimento final, requer a procedência da ação para que: a) seja condenada a União Federal a exigir e analisar os Planos de Assistência Social, aprovando-os ou rejeitando-os, bem como fiscalizar seu fiel cumprimento pela empresa acionada, por outras que venham a explorar o mesmo ramo de atividade na região de abrangência desta Subseção da Justiça Federal e por todos os produtores de cana da região; b) seja condenada a ré produtora de açúcar e/ou álcool a realizar os depósitos de que trata o § 2º do art. 3º da Lei 4.870/65, bem como elaborar e executar o Plano de Assistência, nos termos da Lei 4.870/65, em relação às presentes e futuras safras, apresentando-o ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como à Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho e Emprego; c) seja aplicada a cominação de multa diária em valor estipulado não inferior a R\$ 20.000,00 por dia, para o caso de descumprimento da ordem judicial.

Com a inicial, encontra-se apensado o Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva nº 1.34.030.000078/2007-18.

O pedido de antecipação da tutela restou indeferido pela decisão de fls. 19/21.

Em face dessa decisão, o Ministério Público Estadual interpôs o recurso de agravo de instrumento perante o e. Tribunal Regional da 3ª Região (fls. 25/34), o qual concedeu a antecipação dos efeitos da tutela recursal (fls. 36/37).

Foi determinada a intimação dos réus para cumprimento da decisão judicial (fl. 39).

Citada, a União apresentou contestação às fls. 44/53, na qual pugna pela improcedência da ação. Sustenta, em apertada síntese, que, quando da criação do PAS pela Lei 8.470/65, estabelecendo às usinas a efetiva prestação assistencial a partir dos recursos financeiros oriundos das contribuições criadas para esse mister, competia ao Instituto do Açúcar e Álcool (IAA) a sua fiscalização. Ocorre, entretanto, que o IAA foi extinto pela Lei 8.029/90, sendo sucedido, inicialmente, pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e, posteriormente, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Lança luzes sobre a atividade administrativa de fiscalização, sobre os tributos e elementos do ato administrativo e sobre a discricionariedade e vinculação na Administração Pública. Defende que a exação criada para custear o PAS deixou de ser exigível desde 1998, quando passou a vigorar o sistema de preços livres de cana, açúcar e álcool, inexistindo os preços oficiais que serviam de base para a incidência das contribuições. Assim, teria cessado a geração de recursos necessários para fazer frente ao custeio daquele programa assistencial, de modo que a atividade que antes era vinculada (no regime de preços oficiais), transmudou-se em discricionária. Argumenta que, ainda que se considerasse existente a omissão da União, esta não seria ilícita, pois com a inauguração do sistema de preços livres, a


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

fiscalização tornou-se uma faculdade para a Administração Pública. Por fim, aduz ser descabida a imposição de multa diária a pessoa jurídica de direito público.

A União informou, às fls. 54/59, por força do efeito suspensivo ativo conferido ao agravo de instrumento interposto, o início dos trabalhos de fiscalização das atividades do PAS.

Devidamente citada, a empresa ré ofereceu contestação às fls. 60/70, na qual sustenta, preliminarmente, a existência de coisa julgada e conexão, a ilegitimidade ativa e a ilegitimidade passiva *ad causam*. Aponta que o processo nº 609/2004, em trâmite Vara da Comarca de General Salgado/SP, ajuizada pela Associação de Defesa e Proteção dos Direitos do Cidadão (DEFENDE), supostamente funda-se no mesmo contrato e teria sido julgado improcedente em primeira instância. Argumenta que o Ministério Público Federal é parte ilegítima para a propositura da presente ação civil pública, pois não estariam envolvidos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Defende sua ilegitimidade para figurar no polo passivo do feito, porquanto a Destilaria Generalco S/A não faz qualquer desconto no pagamento das toneladas de cana dos fornecedores. Assim, não teria nenhuma relação com a parte autora. No mérito, defende a improcedência da ação, destacando que o Programa de Assistência Social (PAS) não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Junta pareceres.

A União informou a continuidade dos trabalhos na esfera administrativa, em cumprimento à decisão judicial de fl. 39 (fls. 136/166).

Em réplica, o Ministério Público Federal rechaçou as preliminares suscitadas e, no mérito, repisou os termos da inicial (fls. 168/174).

Às fls. 186/188, foi noticiado o provimento parcial do agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal.

Em sede de especificação de provas, os réus requereram a juntada de documentos (fls. 193/344 e 346/385), ao passo que o autor nada requereu (fl. 386).

Os autos vieram conclusos para prolação de sentença.

É o relatório.

Fundamento e DECIDO.

Estão presentes as condições da ação, bem como os pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular da relação processual. Verifico que o feito se processou com observância ao contraditório e à ampla defesa, inexistindo situação que possa levar prejuízo aos princípios do devido processo legal.

390


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Inicio pelo exame das preliminares arguidas pela empresa ré.

Afasto, *prima facie*, a alegação de existência de coisa julgada e conexão suscitada.

Verifico que a ação nº 609/2004, ajuizada pela Associação de Defesa e Proteção dos Direitos do Cidadão (DEFENDE), perante a Vara da Comarca de General Salgado/SP, além de não possuir identidade com a presente ação civil pública, uma vez distintas as partes, encontra-se pendente de julgamento de recurso perante o e. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme afirma em sua contestação, o que afasta de plano a existência de coisa julgada.

Em outra seara, não há que se falar em conexão entre ambas as ações civis públicas. Deveras, em havendo conexão entre duas ou mais ações, isto é, quando lhes for comum o objeto ou a causa de pedir, deverão ser reunidas para julgamento conjunto, de modo a se evitar julgamentos conflitantes, na forma dos arts. 103 e 105 do CPC. Todavia, observo que na ação nº 609/2004, em trâmite na Comarca de General Salgado/SP, já foi proferida sentença de primeira instância, conforme fls. 107/109, não prosperando, assim, a pretensão de reunião dos feitos. Nesse sentido é o teor da Súmula nº 235 do Supremo Tribunal Federal:

"A conexão não determina a reunião dos processos, se um deles já foi julgado."

Repilo, ademais, a preliminar de ilegitimidade ativa *ad causam*.

Com efeito, a presente ação civil pública objetiva a imposição de obrigação de fazer à empresa ré, produtora de açúcar e álcool, consistente na elaboração e execução do Plano de Assistência Social (PAS) em favor dos trabalhadores do setor sucroalcooleiro. Como se percebe, versa sobre inegável direito coletivo em sentido estrito, já que visa à tutela de uma classe de pessoas determináveis ligadas com a parte contrária por uma relação jurídica base, nos termos do art. 81, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor.

Resta evidente, portanto, a legitimidade ativa *ad causam*, já que o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, prevê, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a promoção de inquérito civil e da ação civil pública para a proteção dos interesses difusos e coletivos. Nesse mesmo sentido prevê o art. 5º, inciso III, alínea "e" e art. 6º, inciso VII, alínea "d", ambos da Lei Complementar 75/1993; e art. 1º, inciso IV e art. 5º, inciso I, ambos da Lei 7.347/85.

De outro lado, não há que se falar em ilegitimidade passiva *ad causam*, pois a empresa ré, na condição de usina produtora de açúcar e álcool, guarda, em tese, pertinência subjetiva com a relação jurídica de direito material, *ex vi* do art. 36 da Lei nº 4.870/65.


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Afastadas as questões preliminares, passo ao exame do mérito.

Os pedidos são procedentes.

Por meio desta ação civil pública visa o Ministério Público Federal à implementação e execução do Plano de Assistência Social – PAS dos trabalhadores do setor sucroalcooleiro, nos termos da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965. Requer ainda o autor que a União seja compelida a exigir e fiscalizar o fiel cumprimento do referido Plano.

O Plano de Assistência Social – PAS encontra previsão no artigo 36 da Lei nº 4.870, de 1º de dezembro de 1965, que dispõe sobre a produção, a receita do Instituto do Açúcar e do Álcool e sua aplicação, *in verbis*:

Art 35. A parcela resultante do percentual estabelecido na alínea b do art. 23 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 pela 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;***

393


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

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.

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 dôbro 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.

Alegam as réis que a norma em questão não teria sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Não lhes assiste razão.

A Seguridade Social, definida como um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direito à saúde, à previdência e à assistência Social, está incluída no Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal, prevendo como objetivos o bem-estar e a justiça sociais, e tendo como base o primado do trabalho, senão vejamos:

TÍTULO

Da

CAPÍTULO

DISPOSIÇÃO GERAL

Ordem

*VIII
Social
I*

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

CAPÍTULO

DA

Seção

DISPOSIÇÕES GERAIS

SEGURIDADE

II

SOCIAL

I

Art. 194. 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.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - eqüidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

*VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)*

O Plano de Assistência Social que devem elaborar a executar as usinas de açúcar e álcool está em plena consonância com a Constituição Federal de 1988, tratando-se de uma iniciativa da sociedade visando à implementação dos objetivos da Seguridade Social.

Cumpre destacar, nesse ponto, que deve o legislador eleger riscos sociais que mereçam prioridade em sua proteção. E isso foi feito pela Lei nº 4.870/65, quando elegeu os trabalhadores do setor sucroalcooleiro, em face das péssimas condições de trabalho e riscos a que são submetidos, como beneficiários de um programa de assistência social financiado pelos produtores de açúcar e álcool. Nesse diapasão, a norma está em plena harmonia com os princípios da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, I, da CF), da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços (art. 194, III, da CF) e da equidade na forma de participação do custeio (art. 194, V, da CF). Além disso, visa efetivar, em última análise, o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF), assim como concretizar os objetivos da República Federativa do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

Brasil, como a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II e III da CF).

Por essas razões, não merecem subsistir as alegações das rés no sentido de que o Plano de Assistência Social - PAS, instituído pela Lei nº 4.870/65, não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Tampouco merecem prosperar as alegações formuladas pela União no sentido de que o PAS deixou de ser exigível desde 1998, quando passou a vigorar o sistema de preços livres de cana, açúcar e álcool, inexistindo os preços oficiais que serviam de base para a incidência das contribuições.

Entendo que o Programa de Assistência Social instituído pelo art. 36 da Lei nº 4.870/65 não possui natureza jurídica tributária, pois não se amolda ao conceito instituído pelo art. 3º do Código Tributário Nacional. Deveras, embora haja uma relação jurídica cogente que obriga as usinas produtoras de açúcar e álcool, observo que a estas incumbe a efetivação do Plano de Assistência Social, e não ao Poder Público, que limita a sua atuação à fiscalização do PAS. Trata-se, isto sim, de obrigação de fazer consubstanciada na elaboração e execução de Plano Assistencial destinado aos trabalhadores do setor sucroalcooleiro, que tenha por objeto os serviços de assistências médica, hospitalar, farmacêutica e social.

Desta feita, tenho que a liberação dos preços da cana-de-açúcar, álcool e açúcar, promovida pela Portaria nº 102, de 28 de abril de 1998, do Ministério da Fazenda, não possui o condão de eximir as usinas da responsabilidade de manter os planos assistenciais a seus empregados. Em outras palavras, com a extinção do tabelamento dos preços, deve-se simplesmente entender por "preço oficial" o preço de mercado.

Por essa mesma razão, alega a União ter cessado o dever vinculante de fiscalização devido à extinção do tabelamento oficial dos valores de comercialização do açúcar e seus derivados, de forma que o poder da Administração Pública passou a ser discricionário.

De início, observo que a Lei nº 4.870/65 disciplina que o PAS deverá ser fiscalizado pelo Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA). Com a extinção do aludido órgão, por força da Lei nº 8.029/90, a atribuição passou aos órgãos da Administração Direta Federal, primeiramente, ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, por meio do Convênio MICT/SECOM nº 01/95, em 15 de setembro de 1995 e, posteriormente, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, através do art. 27, *caput*, inciso I, alínea "p", da Lei nº 10.683/2003.

Feitas essas considerações, entendo que a obrigação da União de aprovar e fiscalizar a implantação dos planos assistenciais nunca deixou de ser vinculante. Com efeito, a discricionariedade consiste no poder que confere ao administrador público a possibilidade de praticar o ato administrativo por um ou mais meios previstos na lei, a serem eleitos segundo critérios de oportunidade e


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

conveniência. Nesse sentido, transcrevam-se os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Administrativo, 19ª ed., Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008, p. 42):

*"A lei não é capaz de traçar rigidamente todas as condutas de um agente administrativo. Ainda que procure definir alguns elementos que lhe restringem a atuação, o certo é que em várias situações a própria lei lhes oferece a possibilidade de valoração da conduta. Nesses casos, pode o agente avaliar a **conveniência** e a **oportunidade** dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos.*

Nessa prerrogativa de valoração é que se situa o poder discricionário. Poder discricionário, portanto, é a prerrogativa concedida aos agentes administrativos de elegerem, entre várias condutas possíveis, a que traduz maior conveniência e oportunidade para o interesse público.

*Conveniência e oportunidade são elementos nucleares do poder discricionário. A primeira indica em que condições vai se conduzir o agente; a segunda diz respeito ao momento em que a atividade deve ser produzida. Registre-se, porém, que essa liberdade de escolha tem que se conformar com o fim colimado na lei, pena de não ser atendido o objetivo público da ação administrativa. Não obstante, o exercício da discricionariedade tanto pode concretizar-se ao momento em que o ato é praticado, quanto, **a posteriori**, ao momento em que a Administração decide por sua revogação."*

No caso dos autos, a obrigação prevista no art. 36 da Lei nº 4.870/65 não foi revogada e, como visto, foi plenamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Não confere a lei a faculdade de o Poder Público fiscalizar ou não os planos assistenciais, segundo lhe aprouver; ao contrário, impõe o dever de a União continuar fiscalizando a implantação do PAS. Não se pode confundir, a toda evidência, a liberdade de escolha segundo critérios de conveniência e oportunidade com a omissão do ente público.

Sobre o tema, trago à colação os seguintes acórdãos do e. Tribunal Regional da 3ª Região:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. OBRIGAÇÃO ASSISTENCIAL SOCIAL ATRIBUÍDA ÀS USINAS. PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PAS) PARA OS TRABALHADORES INDUSTRIAS E AGRÍCOLAS DA AGROINDÚSTRIA CANAVIEIRA. FISCALIZAÇÃO PELA UNIÃO FEDERAL. ARTS. 36 E 37 DA LEI 4870/65. PREÇO OFICIAL. SUCESSÃO PELA UNIÃO FEDERAL NOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DO IAA - INSTITUTO DO ÁLCOOL E AÇÚCAR. INOCORRÊNCIA DE BIS IN IDEM. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. APELAÇÕES NÃO PROVIDAS. 1. Legitimidade ativa do Ministério Público Federal, uma vez que se trata de ação civil pública que defende interesse público coletivo em sentido estrito. Atividades previstas no art. 129, III, da Constituição Federal e Lei nº 7.347/85. 2. Legitimidade passiva "ad causam" da União Federal, eis que sucessora do extinto Instituto do Açúcar e do Álcool - IAA, devendo responder pelas ações que, antes da extinção, eram das atribuições do



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

extinto órgão. 3. Os artigos 36 e 37 da Lei nº 4.870/65 impõem uma obrigação de implantar o PAS com vistas a proteger setor de trabalhadores hipossuficientes do setor sucroalcooleiro, proporcionando aos trabalhadores atendimento médico, hospitalar, farmacêutico e social, possuindo, portanto, índole eminentemente assistencial e não tributária, com exceção no art. 194 da CF. 4. A Lei nº 8.029/90, que extinguiu o IAA, referiu-se apenas à autarquia e demais órgãos que indica, mas não revogou a Lei nº 4.870/65 e o seu art. 36. 5. Atualmente não há mais preço oficial e sim o livremente praticado pelo mercado, ocorrendo apenas a mudança de cálculo da base de cálculo, a qual continua a mesma. 6. Obrigação dos apelantes de contribuirem para o PAS sob fiscalização da União, sendo descabida a alegação de impossibilidade de criação de novos cargos públicos. 7. Inocorrência de bis in idem, pois se trata de obrigação assistencial, sendo que as demais obrigações tributárias das apelantes objetivam outras finalidades previstas na CF, inclusive sociais. 8. A utilização intensa de mão-de-obra por parte das apelantes faz com que seja assegurado um tratamento diferenciado às mesmas, de modo a contribuir com o PAS, não se configurando ofensa à isonomia, nos termos de previsão constitucional (art. 195, § 9º). 9. Aplicação e montante da multa-diária aplicada, como astreintes, justificadas, com amparo legal no art. 461, caput e parágrafos, do Código de Processo Civil e no art. 12, parágrafo 2º, da Lei nº 7.347/85. 10. Tendo em vista o art. 14 nº 7.347/85, os recursos nessas ações não têm efeito suspensivo, motivo pelo qual os comandos contidos no dispositivo da Sentença a quo, no sentido de que as empresas apresentem ao Ministério do Trabalho e Emprego - Secretaria de Inspeção do Trabalho e ao Ministério da Agricultura os respectivos PAS, bem como o pagamento das quantias mínimas referidas no art. 36 da Lei nº 4.870/65, observado o objeto previsto no art. 35, da mesma Lei e a União promova a fiscalização da aplicação dos recursos e dos respectivos PAS, a todos os produtores de cana-de-açúcar da área da abrangência da Subseção de São João da Boa Vista, tudo no prazo de 120 dias, sob pena de multa diária, devem ter aplicação imediata, a partir da publicação do Acórdão. 11. Atribuição do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE mantida, com fulcro no art. 461 do CPC e art. 25 da Lei nº 8.029/90, para fiscalizar o cumprimento das prestações estabelecidas no art. 36 da Lei nº 4.870/65 e devidas pela empresas-apelantes, inclusive quanto aos valores empregados, bem como a análise e aprovação do plano de trabalho a ser por ela apresentado. 12. Apelações não providas.

(TRF3 - AC - APELAÇÃO CÍVEL - 1548715 - DÉCIMA TURMA- e-DJF3 Judicial
1 DATA:16/05/2012 - DESEMBARGADORA FEDERAL LUCIA URSAIA)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI Nº 4.870/65. PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - PAS. PEDIDO JURIDICAMENTE POSSÍVEL. NORMA RECEPCIONADA PELA CONSTITUIÇÃO. FISCALIZAÇÃO PELA UNIÃO FEDERAL. CABIMENTO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. NATUREZA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO PAS. NATUREZA NÃO TRIBUTÁRIA. INAPLICABILIDADE DE PRINCÍPIOS DO DIREITO TRIBUTÁRIO. HONORÁRIOS DE ADVOGADO. PROVIMENTO DA APELAÇÃO. 1. O pedido formulado pelo autor, ora apelante, é juridicamente possível. O fato de ter sido extinto o IAA em nada impossibilita a pretensão do ora apelante, uma vez que a matéria discutida não está afeta à regulamentação do preço da cana e do açúcar, mas sim à discussão no sentido de ser ou não aplicável o


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

implemento do Plano de Assistência Social - PAS, previsto pela Lei 4.870/65. 2. Foi recepcionado pela Constituição Federal o art. 36 da Lei 4.870/65, regulamentada pelo Decreto-lei 308/67, seguida da Resolução 07/89, do IAA, tendo como escopo atender, nos casos concretos, o princípio da dignidade humana e do direito à saúde, e à obrigação de prestar a assistência social a quem dela necessitar, princípios estes garantidos pela Constituição, independentemente da contribuição à seguridade social. 3. Cumpre às usinas a efetiva prestação assistencial a partir de recursos financeiros oriundos das contribuições criadas para tal mister, vez que a Seguridade Social não está unicamente vinculada à atuação do Estado, mas a ações oriundas da sociedade, inclusive no que diz respeito a financiamento de programas, com fundamento no princípio constitucional da solidariedade que orienta o Sistema da Seguridade (art. 203 da C.F.). 4. O fato de não ser estabelecido pelo Poder Público, preço para o açúcar, cana e álcool, não significa que o art. 36 da Lei 4.870/65 não possa ser aplicado. Na época da promulgação da mencionada lei, somente existia o preço fixado, daí, denominado "preço oficial" (referido pelo citado dispositivo legal), contudo, atualmente, na ausência de intervenção governamental sobre este item, a alíquota tratada legalmente, recairá sobre o preço praticado. 5. Tendo sido extinto o IAA, e tendo vindo a União Federal a sucedê-lo, evidentemente que, por via de consequência, tomou para si as responsabilidades do mencionado instituto. Assim, passou a ser da responsabilidade da União Federal a fiscalização da implementação objeto de discussão no presente feito. Aliás, a União Federal, já é co-responsável pela coordenação do Plano de Assistência Social - PAS, por força do art. 37, da Lei 2.870/65. 6. Há compulsoriedade na obrigação, mas isso não significa que tenha natureza tributária. A obrigação para com o PAS é uma obrigação de fazer. A aplicação dos recursos é feita diretamente aos trabalhadores industriais e agrícolas do setor sucroalcooleiro. A natureza da obrigação, portanto, não é tributária. São inaplicáveis os princípios do Direito Tributário. 7. A seguridade social também compreende ações de iniciativa da sociedade (art. 194 da C.F.). E a ordem econômica se funda na valorização do trabalho humano, tendo por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da C.F.). A natureza do PAS é, pois, de assistência social. 8. Sem condenação das réis em honorários advocatícios, tendo em vista o fato de o autor não ter requerido na peça inicial. 9. Apelação do autor provida.

(TRF3 - AC - APELAÇÃO CÍVEL - 1404751 - SEGUNDA TURMA - TRF3 CJ1
DATA:15/03/2012 - JUIZ CONVOCADO MARCO AURELIO CASTRIANNI)

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PLANO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PAS). ARTIGO 36 DA LEI 4.870/65. RECEPÇÃO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO ATUAL. OMISSÃO DA UNIÃO FEDERAL NO DEVER DE FISCALIZAR. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ARTS. 17 E 18 DA LEI 7.347/85. I - Verificando que a matéria objeto da presente ação civil pública já se encontra pacificada no âmbito da 10ª Turma desta E. Corte Regional, aplicável o disposto no artigo 557 do CPC. II - As preliminares trazidas em contrarrazões pela Usina Santo Antonio S/A, que, aliás, são idênticas a da contestação por ela apresentada, não merecem ser conhecidas, seja porque, uma vez afastadas pela r. decisão apelada, permaneceram irrecorridas, seja



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

porque não cabe o seu conhecimento de ofício, tendo em vista que a solução a elas atribuída pela r. sentença se mostra absolutamente adequada ao caso em espécie. III - Assiste razão ao Ministério Público Federal quando aduz que o essencial, na redação do artigo 36 da Lei nº 4.870/65, não é expressão "preço oficial", mas sim a idéia de preço. IV. Liberados os preços dos produtos, a obrigação constante no referido dispositivo legal incidirá sobre os preços praticados pelo mercado. Recepção do artigo 36 da Lei nº 4.870/65 pelo ordenamento jurídico. V - Cabe ao Judiciário dar cumprimento às leis, de modo que não se vislumbra uma interferência da técnica jurisdicional no âmbito legislativo, no tocante à determinação do cumprimento do disposto no artigo 36 da Lei nº 4.870/65. VI - Consistindo o Plano de Assistência Social (PAS) em uma obrigação de fazer com nítido caráter assistencial, o motivo determinante para a sua elaboração deve ser a dignidade da pessoa humana. VII - A Lei nº 10.683/03, ao tratar especificamente da competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento previu, na alínea "p" do inciso I do artigo 27, a sua atribuição para o "planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro". VIII - Havendo previsão geral de atuação para um determinado Ministério no que toca ao setor sucroalcooleiro, bastaria ao Poder Executivo, através do exercício do poder regulamentar, dar plena eficácia à lei, cumprindo, assim, o seu papel constitucional de garantidor de direitos fundamentais. Patente a omissão da União Federal no seu dever de promover a melhoria das condições de vida dos trabalhadores do setor canavieiro. IX - A jurisprudência deste E. Tribunal Regional Federal vem reiteradamente acolhendo, em casos semelhantes ao presente, não só a tese da responsabilização da União Federal pelo descumprimento do dever de fiscalizar o recolhimento e aplicação das verbas decorrentes do PAS, como também tem afastado a alegação de que se estaria diante de ato administrativo discricionário. X - Em casos de descumprimento da obrigação de fiscalizar da União Federal, é perfeitamente cabível a imposição de multa diária, ainda que, conforme dispõe o § 4º do artigo 461 do CPC, não havendo requerimento expresso da parte contrária neste sentido. O objetivo da multa é o cumprimento da obrigação outrora determinada. A multa é apenas inibitória, fazendo com que o réu não resista ao cumprimento da obrigação específica. XI - No que concerne à condenação da União Federal ao pagamento de honorários advocatícios, é caso de se acolher a sua irresignação, seja por não vislumbrar a existência de má fé no caso concreto, seja diante do que preconizam os artigos 17 e 18 da Lei nº 7.347/85 e do entendimento consolidado no E. STJ sobre o tema. Precedentes do E. STJ e desta C. 10ª Turma. XII - Agravo interposto pela Usina Santo Antônio S/A a que se nega provimento. Agravo da União Federal parcialmente provido.

(TRF3 - AC - APELAÇÃO CÍVEL - 1226393 - DÉCIMA TURMA - TRF3 CJ1
DATA:07/03/2012 - DESEMBARGADOR FEDERAL WALTER DO AMARAL)

Diante dos exposto, JULGO PROCEDENTES os pedidos formulados na inicial, resolvendo o mérito do processo, nos termos do art. 269, inciso I, do Código de Processo Civil, para:


PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

a) CONDENAR a ré DESTILARIA GENERALCO S/A a elaborar e executar o Plano de Assistência Social – PAS, nos termos da Lei nº 4.870/65, em relação à presente e futuras safras, apresentando-o ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como à Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, com aplicação efetiva das quantias de que trata o art. 36 da Lei nº 4.870/65, cujos depósitos deverão ser mantidos em conta bancária específica para esse fim; e

b) CONDENAR a UNIÃO FEDERAL a exigir e analisar os Planos de Assistência Social, bem como promover a efetiva fiscalização dos recursos do PAS pela empresa ré e outras que venham a explorar o mesmo ramo de atividade na região de abrangência da Subseção Judiciária de Jales/SP, de forma a reestruturar o setor, nos termos dos artigos 36 e 37 da Lei nº 4.870/65.

Tendo em vista que os recursos nessas ações são despidos de efeito suspensivo (art. 14 da Lei nº 7.347/85), DETERMINO que os comandos contidos nessa sentença, no sentido de que a empresa ré apresente ao Ministério da Agricultura e à Secretaria de Inspeção do Trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego, o respectivo PAS, bem como proceda ao pagamento das quantias mínimas referidas no art. 36 da Lei nº 4.870/65, e a União promova a fiscalização da aplicação dos recursos e do respectivo PAS, a todos os produtores de cana-de-açúcar da área da abrangência desta Subseção Judiciária, sejam cumpridos no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa diária no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), reversíveis em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Sem condenação em despesas e honorários advocatícios, na forma do art. 18 da Lei nº 7.347/85.

Sentença submetida ao reexame necessário.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Jales, 28 de junho de 2012.

ANDREIA FERNANDES ONO
Juíza Federal Substituta