

DIREITOS SOCIAIS: EFETIVIDADE E LIMITAÇÃO EM FACE DA SEGURANÇA JURÍDICA¹

Douglas Patrick HAMMARSTROM

Acadêmico do 10º Semestre do Curso de Direito da Faculdade de Direito – Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD, e-mail: patrick.hammarstrom@hotmail.com

Orientador: Douglas POLICARPO

Professor Mestre da UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

Resumo

Há relevante complexidade política e jurídica no contexto hodierno exteriorizada na efetivação dos direitos sociais e a manutenção da segurança jurídica. O Estado, por vezes, exige prestações positivas de pessoas jurídicas por intermédio de contribuição com o escopo de estimular determinado setor econômico ou social. Nesse sentido, o objeto ora traçado se exterioriza na análise da Lei 4.870/1965, especificamente no que tange aos seus artigos 35, 36 e 37, alterados posteriormente pela Lei 12.865/2013, os quais especificam e regulam o denominado programa de assistência social aos trabalhadores da agroindústria canavieira, verificando, mediante estudo de caso concreto, a respectiva recepção de tais dispositivos pela Constituição Federal de 1988 como direito social, procedendo, ainda, análise acerca da extensão e limitação dos direitos sociais em face da segurança jurídica.

Abstract

There are important legal and political complexity in today's context externalized in fulfillment of social rights and the maintenance of legal certainty. The state sometimes requires positive benefits of legal persons through contribution with scope to stimulate certain economic or social sector. In this sense, now traced object is externalized in the analysis of Law 4.870/1965, specifically with respect to Articles 35, 36 and 37, subsequently amended by Law 12.865/2013, which specify and regulate the so-called program of social assistance to workers of industrial sugarcane, checking through case study of, its receipt of such devices by Federal Constitution of 1988 as a social right, still doing analysis about the extent and limitation of social rights in the face of legal certainty.

Palavras-chave

Direitos Sociais; Efetividade; Segurança Jurídica.

Keywords

Social Rights; Effectiveness; Legal Security.

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Prof.º Mestre Douglas Policarpo.

Introdução

Não restam dúvidas quanto à extrema necessidade de convívio social experimentada pela essência humana, a qual se exterioriza na inviabilidade fática da espécie viver isoladamente, excetuando-se situações oriundas de desastres ou enfermidades psíquicas.

Constata-se que a relevante interação supradescrita não equivale a uma averiguação moderna, podendo inclusive ser constatada em Aristóteles. Segundo o filósofo grego, apenas um ser superior ao homem seria capaz de viver em tais condições.

É evidente, pois, que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade, e que aquele que, por instinto, e não por qualquer circunstância o inibe, deixa de fazer parte de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem. Tal indivíduo merece, como disse Homero, a censura cruel de ser um sem família, sem leis, sem lar. Porque ele é ávido de combates, e, como as aves de rapina, incapaz de se submeter a qualquer obediência.²

A prática do convívio ostenta caráter inerente à consolidação de uma sociedade, e esta, por sua vez, necessita de normas que regulamentem e viabilizem sua estrutura primordial. Justamente em tal contexto urge o Direito, utilizando de artifícios que corroboram com os ideais em comento, servindo de método concreto de controle social formal.³

De tal modo, percebe-se relação intrínseca existente entre Direito, Sociedade e Estado, o qual se consubstancia em Democrático de Direito.

Ao falar-se em sociedade, fala-se em Direito. O Estado é uma sociedade. É uma sociedade política, de *fins políticos*. Como é de *fins comerciais* a sociedade comercial; de *fins literários* a sociedade literária; de *fins recreativos* a sociedade recreativa. Todas, porém, *juridicamente* organizadas. É o Direito que as estrutura, que lhes dá forma. O Direito corporificado da sociedade estatal instala-se em documento denominado Constituição.⁴

A condição de Estado Democrático de Direito é consagrada pela própria Constituição da República Federativa do Brasil e ostenta como caráter primordial a manutenção das clássicas

² ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 14. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996. p. 13.

³ MACHADO NETO, Antônio Luís. *Sociologia Jurídica*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1987. P.166.

⁴ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 29.

instituições governamentais, bem como observância de princípios específicos, como o da Separação dos Poderes e o da Segurança Jurídica.⁵

Quanto à segurança jurídica,

O princípio visa a assegurar uma certa previsibilidade nas ações estatais, garantindo, também, o respeito pelas situações constituídas no mesmo sentido das normas impostas ou reconhecidas pelo poder público, de modo a determinar a estabilidade das relações jurídicas. É princípio de proteção ao particular face à arbitrariedade do Estado. Isso porque, no ordenamento jurídico brasileiro, só o Estado tem o poder de limitar coercitivamente direitos e garantias individuais.⁶

Constata-se, de tal modo, que o Judiciário exerce relevante função no contexto hodierno, sendo responsável direto pela materialização fática do instituto em comento, bem como na consolidação de direitos individuais e coletivos. Assim, “importa dizer ser essencial que o sistema jurídico se torne autopoietico, auto-referencial, com a meta de possibilitar a vida social, para isso oferecendo um mínimo de confiança e de segurança nos julgados dos tribunais e de orientação às expectativas normativas (...).”⁷

Nesse sentido, o objeto ora traçado se exterioriza na análise da Lei 4.870/1965, especificamente no que tange aos seus artigos 35, 36 e 37, alterados posteriormente pela Lei 12.865/2013, os quais especificavam e regulamentavam o denominado programa de assistência social aos trabalhadores da agroindústria canavieira, verificando, mediante estudo de caso concreto, a extensão e limitação dos direitos sociais em face da segurança jurídica.

A ação ora especificada teve, de certa forma, seu objeto prejudicado, considerando a regulamentação normativa posterior acerca da realização do pagamento das contribuições vencidas por intermédio da Lei 12.865/2013, encerrando celeuma anteriormente estabelecida. Todavia, o litígio em apreço configura evidente divergência entre princípios constitucionais objetos de análise, precisamente entre a consolidação dos direitos sociais e a manutenção da segurança jurídica.

De extrema valia ressaltar que a análise ora traçada não visa esgotar o presente tema, haja vista a impossibilidade de discorrer minuciosamente acerca de todos os institutos jurídicos

⁵ BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Nota 1 de Misabel Abreu Machado Derzi, p. 09-10.

⁶ GUERRA, Evandro Martins; MIARI, Áira lages. *O processo administrativo e o princípio da segurança jurídica*. Fórum Administrativo. Direito Público — F.A., Belo Horizonte, ano 6, n. 59, p. 6674, jan. 2006.

⁷ DERZI, Misabel de Abreu Machado, *Modificações da Jurisprudência no Direito Tributário: Proteção da Confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais do poder judicial de tributar*. São Paulo: Noeses, 2009, página 48.

pertinentes em breve ensaio. Assim, das averiguações realizadas será extraída a essência, a qual será exposta sucintamente.

1. Lei 4.870/1965 e criação do Plano de Assistência Social aos trabalhadores industriais e agrícolas do setor sucroalcooleiro e Lei 12.865/2013

A criação de determinada norma jurídica não deve ser verificada como algo repentino e súbito. Pelo contrário, eventual consolidação normativa remonta à extrema necessidade social, possuindo caráter inerente ao contexto cultural, econômico e histórico vivenciado.

Em indelével ensinamento, Reale qualifica o constante aprimoramento do Direito como um mundo denominado de “construído”.

Constituem-se, então, dois mundos complementares: o do natural e o do cultural; do dado e do construído; do cru e do cozido. Havendo necessidade de uma expressão técnica para indicar os elementos que são apresentados aos homens, sem a sua participação intencional, quer para o seu aparecimento, quer para o seu desenvolvimento, dizemos que eles formam aquilo que nos é “dado”, o “mundo natural”, ou puramente natural. “Construído” é o termo que empregamos para indicar aquilo que acrescentamos à natureza, através do conhecimento de suas leis visando a atingir determinado fim.⁸

A implementação do Plano de Assistência Social (PAS) em comento, previsto nos artigos 35 e 36 da Lei n. 4.870/1965, o qual impõe às usinas, destilarias e fornecedores de cana a obrigação de fazer consistente na elaboração e execução concreta de um plano de assistência médica, hospitalar, farmacêutica e social em benefício dos trabalhadores industriais e agrícolas do setor sucroalcooleiro, decorre diretamente dos anseios vivenciados no âmbito político e econômico pelos governantes militares da época, especificamente no que tange às políticas energéticas nacionais.

A legislação em comento obrigava os produtores a aplicar percentuais incidentes sobre o preço oficial do saco do açúcar, o valor oficial da tonelada da cana de açúcar entregue ou valor oficial do litro de álcool pelas usinas, destilarias e fornecedores de cana, mediante plano de sua iniciativa, o qual seria submetido à aprovação e fiscalização do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA.

⁸ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.p. 24.

Ocorre que o não cumprimento da obrigação imposta por lei por parte das indústrias sucroalcooleiras corroborada com a inércia do Executivo em efetivar a fiscalização devida quanto à arrecadação da contribuição abordada ensejou Ação Civil Pública visando à plena observância da Lei n. 4.870/1965, consoante será explanado.

Posteriormente, em 2013, foi editada a Lei 12.865/2013, a qual tratou de regulamentar a metodologia para o pagamento das contribuições vencidas e não quitadas, as quais configuram o objeto da Ação Civil Pública em comento, autorizando, ainda, a União a conceder subvenção econômica e determinando que tal ente realize a respectiva fiscalização em assuntos relacionados ao tema, encerrando celeuma anteriormente estabelecida.

2. Da promulgação constitucional

Insta salientar que o ordenamento jurídico não equivale a uma diversidade de diplomas legais desprendidos de lógica, mas, sim, num conjunto convergente de leis e atos que consubstanciam determinada sistemática, a qual tem por ápice o bojo de uma Constituição, responsável pela estruturação estatal e consolidação de preceitos fundamentais.

Assim como a mutação social, o Direito tende a sofrer alterações com o transcorrer de determinado lapso temporal, mudando dispositivos legais, aprimorando conceitos ou, ainda, modificando profundamente sua forma de estado e de governo mediante a promulgação de uma nova Constituição.⁹

Quando se configura a situação em comento, a Constituição pretérita é retirada integralmente do ordenamento jurídico, inviabilizando eventual aferição de compatibilidade entre seus respectivos dispositivos de modo isolado.¹⁰

No que concerne às lei vigentes, estas são mantidas, caso compatíveis com a nova Carta Magna, por intermédio do instituto denominado *recepção*.

A Constituição nova *recebe* a ordem normativa que surgiu sob o império de Constituições anteriores se com ela for compatível.

É o fenômeno da *recepção*, que se destina a dar continuidade às relações sociais sem necessidade de nova, custosa, difícil e quase impossível manifestação legislativa ordinária.¹¹

⁹ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. São Paulo: Editora Método. 2009. p.36-37.

¹⁰ Bi Idem. p. 40.

¹¹ TEMER, Michel. *op. cit.*. p. 38.

Torna-se imprescindível advertir que na mencionada hipótese não ocorre revogação automática de todo o sistema normativo, sendo de extrema necessidade a realização de juízo valorativo acerca da compatibilidade deste com a vigente Constituição, visando à preservação da segurança jurídica inerente às relações interpessoais.

É fácil perceber que, caso fossem consideradas automaticamente revogadas todas as normas infraconstitucionais anteriores à nova Constituição, um verdadeiro caos assolaria o ordenamento jurídico, em razão do vácuo normativo que daí decorreria.¹²

Vislumbra-se, de tal modo, que a consolidação de nova ordem constitucional não pressupõe a revogação integral da sistemática legislativa até então vigente, haja vista a extrema necessidade de manutenção das relações sociais estabelecidas em prol da segurança jurídica.

3. Da análise do caso concreto

A casuística mencionada em epígrafe se traduz nos autos 2006.61.20.001500-2, os quais tramitaram na 1ª Vara Federal de Araraquara- SP, consistindo em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União Federal e diversas exploradoras do setor sucroalcooleiro no âmbito privado.

O objeto da demanda em apreço equivale à concretização fática do Plano de Assistência Social previsto na lei 4.870/1965, sustentando o *parquet*, em síntese, sua legitimidade ativa para a propositura da ação, consoante a Lei 7.347/85, que disciplina o instituto da Ação Civil Pública, a qual ressalta que sua finalidade é a reparação dos danos morais e patrimoniais a interesses difusos e coletivos.

No mérito, aduziu constante violação aos direitos sociais trabalhistas constitucionalmente assegurados, haja vista a negativa do recolhimento da contribuição em comento por parte das empresas sucroalcooleiras, requerendo que a União Federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, realize a respectiva fiscalização da aplicação dos recursos oriundos do Plano de Assistência Social pelas empresas que explorem a atividades concernentes à agroindústria canavieira, compelindo as usinas ao respectivo pagamento dos valores devidos.

¹² PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *op. cit.* p. 41.

Em peça contestatória própria, as pessoas jurídicas de direito privado que compõe o polo passivo suscitaram, em caráter geral, que o artigo 36 da Lei 4.870/65 não foi recepcionado pela Constituição Federal/88 e que a contribuição compulsória relativa ao Plano em espeque se tornou inexigível após o término da intervenção estatal incentivadora no setor sucroalcooleiro, ou, ainda, com o fim da fixação de preços oficiais pelo governo federal.

Ademais, menciona que a contribuição em espeque tem natureza tributária e, como tal deixou de ter fundamento de validade frente à nova ordem constitucional pela adoção do regime da livre iniciativa, em razão do desaparecimento do preço oficial e pelo regime da universalidade atinente as contribuições sociais, configura a impossibilidade de convivência entre contribuições gerais e específicas de setores econômicos.

No que tange aos argumentos expostos pela União Federal, esta alegou a inexistência de omissão administrativa em virtude da ausência de objeto a ser fiscalizado, haja vista que com o sistema de liberação de preços oficiais de produtos sucroalcooleiros exclui-se a base de cálculo das contribuições previstas no art. 36 da Lei nº. 4.870/65, não havendo recursos a serem destinados ao financiamento do programa específico.

Evidencia-se, em tal contexto, a ocorrência de conflito entre princípios constitucionais, haja vista a divergência estabelecida entre a extensão dos direitos sociais inerentes aos trabalhadores exteriorizados pela consolidação do plano assistencial em comento e a segurança jurídica, pelo fato de as pessoas jurídicas de direito privado que figuram no polo passivo adquiriram dívida que, em tese, até então não existia.

A ação ora especificada teve, de certa forma, seu objeto prejudicado, considerando a regulamentação normativa posterior acerca da realização do pagamento das contribuições vencidas por intermédio da Lei 12.865/2013, encerrando celeuma anteriormente estabelecida. Todavia, o litígio em apreço configura evidente divergência entre princípios constitucionais, precisamente entre a consolidação dos direitos sociais e a manutenção da segurança jurídica.

4. Da fundamentação e do dispositivo sentencial

Em indelével decisão judicial, ponderou o Magistrado competente acerca do instituto concernente à obrigação disposta na norma em comento, verificando que a contribuição

evidenciada sempre possuiu nítido caráter de direito social, razão pela qual fora recepcionada pela atual Constituição.

Considerada tal premissa, toda a discussão tributária acerca do Plano de Assistência Social perderia relevância, não cabendo realizar juízo de mérito quanto à classe tributária a que pertenceria tal contribuição, bem como a suposta ausência de base de cálculo após o advento da Lei 8.029/90.

Ressaltou, ainda, que não deve União se escusar da fiscalização da aplicação recursal alegando intervenção do Judiciário no Executivo, ofendendo o princípio da separação dos poderes, ou, ainda, a impossibilidade de cumprir tal obrigação por limitação orçamentária e estrutural, invocando a denominada reserva do financeiramente possível.

Diante do exposto, julgou o presente feito totalmente procedente, relevando que as disposições da Lei 4.870/65 foram recepcionadas pela constituição federal como direito social, determinando que a União Federal promova a efetiva fiscalização da aplicação dos recursos referentes ao Plano de Assistência Social em espeque, bem como sejam cumpridas as obrigações devidas pelas usinas que configuram o polo passivo.

Verifica-se, de tal forma, que o Magistrado, mediante situação valorativa concreta, ponderou pela prevalência da extensão dos direitos sociais inerentes ao trabalhador da agroindústria canvieira, limitando o ideal de segurança jurídica no presente caso.

5. Contribuições sociais: natureza jurídica

Imprescindível ao deslinde do presente feito consiste na aferição acerca do instituto das contribuições, sendo tal dádiva discutida doutrinariamente por intermédio de teorias exemplificativas.

Por relevante lapso temporal houve certa divergência no que concerne ao assunto, sendo que, hodiernamente, tal assertiva ostenta certa unanimidade jurisprudencial e doutrinária, pacificando-se o entendimento da prevalência da denominada teoria fiscal, a qual equipara as contribuições à figura jurídica do tributo.

Tal constatação tem por fulcro a semelhança decorrente das características que regem os tributos, as quais também estariam presentes nas contribuições, principalmente no que tange ao

caráter coercitivo quanto à exigibilidade, haja vista que “os tributos são prestações pecuniárias compulsórias, que o Estado exige de seus súditos em virtude do seu poder de império.”¹³

A doutrina majoritária tende a considerá-la como espécie de tributo, considerando que “tributo é gênero, do qual são espécies o imposto, a taxa, a contribuição de melhoria, as contribuições, ou até mesmo o empréstimo compulsório, segundo alguns juristas.”¹⁴

Corroborando com tal preceito, resta advertir a definição própria de tributo prevista no art. 3º do próprio CTN:

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.¹⁵

Nesse contexto, é do conceito legal acima evidenciado que a teoria fiscal utiliza sua base para justificar a natureza jurídica das contribuições sociais.

De acordo com a teoria fiscal, a contribuição para a Seguridade Social tem natureza tributária, pois se trata de uma prestação pecuniária compulsória instituída por lei e cobrada pelo poder público arrecadados com a finalidade de custear as ações nas áreas da saúde, previdência e assistência social.¹⁶

Quanto à ausência de previsão das contribuições sociais no art. 5º do Código Tributário Nacional, tal fator não prejudicaria sua qualidade de tributo, tendo em vista sua inclusão no capítulo “Do Sistema Tributário Nacional”, previsto na Constituição.

O fato de não se enquadrar como imposto, taxa ou contribuição de melhoria, espécies de tributos relacionados no art. 145 da Constituição Federal e no art. 5º do Código Tributário Nacional, não afasta sua natureza tributária, isto porque a instituição das contribuições sociais está prevista no art. 149 da Constituição, que compõe o capítulo “Do Sistema Tributário Nacional”.¹⁷

Todavia, embora haja manifesta prevalência acerca do caráter tributário das contribuições, consoante ao ressaltado na decisão judicial em apreço, tal qualidade não há de ser relevada, considerando que no entendimento do Magistrado competente a vigente Lei Maior

¹³ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 297.

¹⁴ MATINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 74-75.

¹⁵ Lei n. 4.320/64.

¹⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual de Direito Previdenciário*. 11.ed. Florianópolis:Conceito Editorial, 2009. p.234.

¹⁷ *Idem*. p. 234.

recepcionou a contribuição previstas no art. 36 da Lei nº. 4.870/65 como direito social, embora ocorra solução acerca da divergência com a Lei 12.856/2013.

6. Dos direitos sociais

Consoante anteriormente suscitado e constatado na própria fundamentação sentencial em análise, verificada a recepção da contribuição em ora abordada como direito social, perder-se-á relevância qualquer discussão acerca de sua respectiva natureza tributária. Assim, no caso concreto, os direitos sociais prevaleceriam diante da segurança jurídica.

Os direitos epigrafados “são aqueles que sobrelevam a esfera particular, para alcançar o todo, numa visão de generalidade e conjunto”. A sua compreensão deflui – com pujança e intensidade- sempre que for confrontado um interesse individual com um metaindividual, e vice-versa.”¹⁸

É inegável que qualquer espécie de direito ou garantia pressupõe uma série de reivindicações por parte da classe diretamente interessada, a qual se consolida mediante reconhecimento de situação jurídica ou, ainda, por expressa previsão legal.

Evidentemente esses direitos que se cristalizam são frutos da luta dos grupos, traduzindo a intenção de não mais serem feridos interesses anteriormente desrespeitados. Configuram-se como conquista em virtude de haver sempre um interesse por detrás de qualquer reivindicação.¹⁹

Os direitos sociais, por sua vez, consubstanciam os denominados *direitos de segunda geração* pelo fato de exigirem prestações positivas por parte do ente estatal com o fulcro de proporcionar condição equitativa entre os membros da sociedade.

Assim, podemos dizer que os *direitos sociais*, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta e indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (Grifos do autor)²⁰

¹⁸ BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 7.ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p.420.

¹⁹ AGUIAR. Roberto A. R. *Direito, Poder e Opressão*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990. p. 156.

²⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012. p.286

Diante disso, a negativa no recolhimento da contribuição em espedeque, segundo entendimento do Magistrado competente, seria enorme ofensa aos direitos sociais coletivos de caráter laboral inerente aos trabalhadores industriais e agrícolas do setor sucroalcooleiro, os quais correspondem à determinada conquista legal de extrema relevância, sendo certo que sua inobservância configura retrocesso social.

Ademais, restou advertido na mesma decisão que a União não deve se escusar de fiscalizar a aplicação recursal alegando impossibilidade de cumprir tal obrigação por limitação orçamentária e estrutural, invocando a denominada cláusula da reserva do possível.

6.1. Cláusula da Reserva do Possível como limitadora à efetivação

Com enorme frequência, as pessoas jurídicas de Direito Público interno se utilizam do instituto constante em epígrafe visando ao afastamento de seus deveres para com os direitos sociais definidos como básicos.

Ocorre que tal figura jurídica não pode ser invocada com escopo perfunctório ou meramente protelatório, haja vista sua incompatibilidade com os próprios anseios constitucionais acerca da consagração do mínimo existencial.

Cumpra advertir, desse modo, que a “cláusula da reserva do possível” – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.²¹

De fato, a escassez recursal experimentada pelo Estado é aspecto que não deve ser irrelevado. Todavia, há de se realizar certo juízo valorativo considerando as circunstâncias que regem o caso concreto, observando que a finalidade primordial da obtenção recursal é justamente o pleno atendimento das necessidades sociais.

Em resumo: a limitação de recursos existe e é uma contingência que não se pode ignorar. O intérprete deverá levá-la em conta ao afirmar que algum bem pode ser exigido judicialmente, assim como o magistrado, ao determinar seu fornecimento pelo Estado.

²¹ PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. *op. cit.* p.228.

Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para, em seguida, gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição.²² (Grifos nossos)

De extrema valia salientar que o poder público, em situações de constatada inércia, também pode ofender diretamente a Constituição mediante comportamento omissivo, conforme esboçado por entendimento jurisprudencial dominante:

A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.²³

Destarte, constata-se total impertinência quanto aos argumentos apresentados pela União com o escopo de se escusar de cumprir seus deveres legais, haja vista a finalidade primordial de consagrar o mínimo existencial estabelecida constitucionalmente.

7. Segurança Jurídica

O cerne da questão se exterioriza justamente na existência de uma tenuidade estabelecida entre a efetividade dos direitos sociais e a manutenção da confiabilidade inerente à própria essência da segurança jurídica, haja vista que a cobrança de contribuição supostamente revogada compromete a garantia de estabilidade no âmbito do direito.

É inegável que o indivíduo, como titular de direitos e obrigações carece de certo respaldo para realizar determinados atos negociais cotidianos. É justamente nesse contexto que se vislumbra a importância do objeto em apreço.

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Estes dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da

²² BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*, 2002: Renovar, p. 245-246,

²³ RTJ 185/794-796, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno

proteção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica.²⁴

Cumprido ressaltar ainda relevante observação terminológica, haja vista que “segurança do direito é um valor jurídico que exige a positividade do direito, enquanto a segurança jurídica é já uma garantia que decorre dessa positividade.”²⁵

Feita tal distinção, torna-se possível observar que

A segurança jurídica é um valor fundamental que o ordenamento jurídico persegue. O direito-em-si não apresenta essa segurança, se apresentasse esse cânone seria desnecessário. Muito pelo contrário, o direito convive com o risco, com a insegurança: todas as normas jurídicas infraconstitucionais e constitucionais são, com exceção das chamadas cláusulas pétreas e das normas individuais e concretas que recebem o efeito da coisa julgada, susceptíveis de alteração, seja mediante controle jurisdicional, seja mediante o exercício das competências legislativa, judicial e administrativa.²⁶

De outro modo, o princípio em espeque pode ser visto por intermédio de duas facetas: em caráter *objetivo*, incluindo os atos do legislativo visando à proteção do *direito adquirido, ato jurídico perfeito* e a *coisa julgada*, e outro *subjetivo*, referente à manutenção da confiança dos súditos para com os atos do ente estatal.²⁷

Quanto à *objetividade*, o legislador, ao criar determinada lei, há de estabelecê-la por intermédio de um binômio consolidado pela extensão do dano causado em caráter individual em face da relevância e necessidade da norma jurídica em caráter coletivo.

Com base no princípio da proteção da confiança, eventual intervenção restritiva no âmbito de posições jurídicas sociais, exige uma ponderação entre a agressão (dano) provocada pela lei restritiva à confiança individual e a importância do objetivo almejado pelo legislador para o bem da coletividade.²⁸

²⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 2000, p. 256.

²⁵ SILVA, José Afonso da. *Constituição e segurança jurídica*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 19.

²⁶ SANTI, Eurico Marcos Diniz. *Decadência e prescrição no Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p.77

²⁷ SILVA, Almiro do Couto e. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99)*. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 2 – abri/maio/junho de 2005 – Salvador- Bahia – Brasil. P. 3 e 4.

²⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. *O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade*, apud DERZI, Misabel Abreu Machado, *Modificações da Jurisprudência no Direito Tributário: Proteção da Confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais do poder judicial de tributar*. São Paulo: Noeses, 2009, página 385.

No que concerne especificamente ao sentido *subjetivo*, este se exterioriza com maior evidência na atuação da administração pública ou, ainda, diante da inércia do poder público ou sua impossibilidade, pelo poder Judiciário.

Na situação apresentada, a atividade jurisdicional ostentou relevância em virtude da inércia do Executivo e Legislativo, sendo que este, posteriormente, no exercício legiferante, editou norma regulamentando a situação complexa até então existente por intermédio da Lei 12.865/2013.

8. Atuação do Judiciário mediante controle difuso

Consoante ao esboçado, o indivíduo, como membro da sociedade, necessita de segurança para a concretização de atos corriqueiros, sendo tal situação garantida pela administração pública ou pelo próprio sistema legislativo.

Para que as pessoas possam viver com paz e liberdade, é fundamental assegurar alguma estabilidade às relações jurídicas de que participam, o que impõe a articulação de mecanismos jurídicos que confirmem previsibilidade à aplicação do direito e limitem o arbítrio do Estado, visando à proteção da confiança e das legítimas expectativas nutridas pelos cidadãos e agentes econômicos e sociais em relação às leis e atos da Administração Pública.²⁹

Ocorre que nem sempre o sistema normativo ou o Executivo atendem plenamente às exigências sociais, seja pela inobservância legal, omissão normativa ou, ainda, pela própria inércia da administração pública. Configurada a situação fática em comento, constata-se a possibilidade de atuação do Judiciário com o intuito de resguardar direitos e reconhecer situações jurídicas.

Por certo, a competência para aplicá-las, se descumprida por seus destinatários, há de ser o Poder Judiciário. E mais: a ausência de lei integradora, quando não inviabilize integralmente a aplicação do preceito constitucional, não é empecilho à sua concretização pelo juiz, mesmo à luz do direito positivo vigente, consoante se extrai do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.³⁰

O Judiciário assume relevante função no contexto hodierno, haja vista que sua atuação não se limita em proferir decisões de modo célere e imparcial, devendo, também, considerar em

²⁹ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 176-177.

³⁰ BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8 ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p 139-140.

tal oportunidade a própria manutenção da segurança jurídica, podendo, inclusive, considerar determinada lei inconstitucional e deixar de aplicá-la, ou, caso verifique compatibilidade com a constituição, exija sua observância.

Na casuística ora em apreço, na qual, mediante análise de caso concreto, o Magistrado, para reconhecer o negar certo direito, se viu obrigado a realizar juízo valorativo acerca da recepção constitucional dos artigos 35 e 36 da Lei n. 4.870/1965, os quais impõem às usinas, destilarias e fornecedores de cana a obrigação de fazer consistente na elaboração e execução concreta de um plano de assistência médica, hospitalar, farmacêutica e social em benefício dos trabalhadores industriais e agrícolas do setor sucroalcooleiro, constata-se a ocorrência do controle denominado *difuso*.

Por outras palavras, na discussão de uma relação jurídica qualquer, submetida à apreciação do Poder Judiciário, suscita-se a dúvida sobre a constitucionalidade de um ato normativo relacionado com a lide. Surge, então, a necessidade de o Poder Judiciário apreciar a constitucionalidade de tal ato normativo para proferir a sua decisão no processo. Ao apreciar a questão constitucional, como antecedente necessário e indispensável ao julgamento do mérito do caso em exame, o juiz ou tribunal estará realizando o denominado controle difuso.³¹

Desse modo, a atuação do Judiciário, conforme ocorrido no caso concreto, deve objetivar a consolidação de direitos sociais inerentes à determinada classe, haja vista que este é justamente o escopo visado pelo próprio conceito de segurança jurídica, sendo sua desconsideração interpretada como retrocesso social. Tamanha a amplitude e preocupação quanto ao caráter regressivo dos direitos de segunda geração que a "proibição de retrocesso social não se traduz em mera manutenção do status quo, antes significando também a obrigação de avanço social."³²

A intervenção judicial no caso em apreço, embora tenha restado prejudicada com a edição da Lei 12.865/2013, apresentou importância, haja vista que antes da vigência da Lei 12.865/2013, havia conflito estabelecido entre a implementação do Plano de Assistência Social dos trabalhadores da agroindústria canavieira mediante o pagamento de contribuição e a segurança jurídica.

³¹ PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo. *op. cit.*.p.228.

³² DERBLI, Felipe. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p.202.

9. Separação dos poderes e intervenção judicial

Aspecto relevante que tange ao presente ensaio se traduz na possível interferência do Judiciário no Executivo, quando, por intermédio de decisões judiciais, exige-se a realização de prestações positivas, tendo em vista que, ainda que de modo indireto, estar-se-ia decidindo politicamente.

Registre-se, oportunamente, a plena competência judicial nessa situação fatídica, tendo em vista que “o Judiciário é também um poder político, além de jurídico, ainda mais quando a tua na defesa da Constituição, que é expressão de um pacto político, além de uma Carta Jurídica.”³³

Não se deve esquecer que o objetivo primordial de um Estado Democrático de Direito é justamente observar a segurança jurídica em benefício da coletividade. Assim, o escopo a ser traçado deve ser o que melhor atenderá aos anseios sociais.

Com efeito, o problema que temos diante de nós não é filosófico, mas jurídico e, num sentido mais amplo, político. Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.³⁴

Pelo exposto, torna-se evidente que não há de se alegar intervenção do Judiciário no Executivo quando este, de modo inerte, se escusa de cumprir seus deveres legais ou os cumpre de modo insatisfatório, sendo que eventual decisão judicial, inevitavelmente, apresentará conteúdo político. Todavia, é sempre preferencial que o Executivo, bem como o Legislativo exerça sua função típica de modo oportuno.

Considerações finais

Verificada a relevância dos direitos sociais, constituídos como *cláusulas pétreas* na vigente Carta Magna, bem como a sistemática estabelecida pela Lei 4.879/1965, constata-se que a indelével decisão judicial em comento não ofende o ordenamento jurídico. Pelo contrário, a Sentença ora analisada corrobora com o ideal de segurança jurídica e protege qualquer esboço de

³³ QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. *Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 115.

³⁴ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, Campus, Rio de Janeiro, 1992. p.25.

retrocesso social, principalmente se considerada a recepção da contribuição em espeque como direito social inerente aos trabalhadores da agroindústria canavieira.

A Constituição Federal dispõe de modo extraordinário acerca dos direitos sociais. No entanto, a consolidação do modelo utópico ostenta sempre limitações, ora na falta de recursos, ora na falta de iniciativa. Nesse sentido, deve-se frisar que os direitos de segunda geração, para surtirem positivamente, devem ser analisados e utilizados do modo mais sólido possível, evitando assim a continuidade em sua violação.

Ademais, observa-se que a atuação do Judiciário no caso concreto não ofende o princípio da separação dos poderes, haja vista que sua inércia configuraria arbitrariedade por parte do Executivo. No entanto, sempre será conveniente que cada função estatal exerça sua atividade típica oportunamente.

Embora a edição da Lei 12.865/2013 tenha prejudicado o objeto da ação ora analisada, restou demonstrado que em determinadas situações surgem conflitos entre princípios constitucionais relevantes, cabendo ao Magistrado, em juízo valorativo, decidir acerca da prevalência de um em decorrência de outro.

Posto isto, constata-se total pertinência da decisão em análise, julgando o presente feito totalmente procedente, ressaltando que as disposições da Lei 4.870/65 teriam sido recepcionadas pela constituição federal como direito social, determinando que a União Federal promova a efetiva fiscalização da aplicação dos recursos referentes ao Plano de Assistência Social em espeque, bem como sejam cumpridas as obrigações devidas pelas usinas que configuram o polo passivo, ainda que posteriormente tenha surgido lei regulamentando o assunto.

Referências

AGUIAR, Roberto A. R. *Direito, Poder e Opressão*. São Paulo: Alfa-Omega, 1990;

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução de Nestor Silveira Chaves. 14. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1996;

BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. atual. por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Nota 1 de Misabel Abreu Machado Derzi;

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*, 2002:

Renovar;

BARROSO, Luis Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 8 ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006;

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 7.ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007;

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006;

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*, Campus, Rio de Janeiro, 1992;

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 2000;

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. *Manual de Direito Previdenciário*. 11. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009;

DERBLI, Felipe. *O Princípio da Proibição do Retrocesso Social na Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007;

DERZI, Misabel de Abreu Machado, *Modificações da Jurisprudência no Direito Tributário: Proteção da Confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais do poder judicial de tributar*. São Paulo: Noeses, 2009;

GUERRA, Evandro Martins; MIARI, Áira lages. *O processo administrativo e o princípio da segurança jurídica*. Fórum Administrativo. Direito Público — F.A., Belo Horizonte, ano 6, n. 59, jan. 2006;

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2008;

MACHADO NETO, Antônio Luís. *Sociologia Jurídica*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1987. P.166.

MATINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1999;

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. São Paulo: Editora Método. 2009;

QUEIROZ, Maria do Socorro Azevedo de. *Judicialização dos direitos sociais prestacionais: a efetividade pela interdependência dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira*. Curitiba: Jaruá, 2011;

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002;

SANTI, Eurico Marcos Diniz. *Decadência e prescrição no Direito Tributário*. São Paulo: Max Limonad, 2000;

SARLET, Ingo Wolfgang. *O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade*, apud DERZI, Misabel Abreu Machado, *Modificações da*

Jurisprudência no Direito Tributário: Proteção da Confiança, boa-fé objetiva e irretroatividade como limitações constitucionais do poder judicial de tributar. São Paulo: Noeses, 2009;

SILVA, Almiro do Couto e. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei nº 9.784/99).* Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 2 – abri/maio/junho de 2005 – Salvador- Bahia – Brasil;

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012;

_____. *Constituição e segurança jurídica.* In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada.* 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005;

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional.* 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.